Nr 1—6 (potrójny) ROK XXIII

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa kwiecień — maj — czerwiec 1946 r.

T R E Ś C:

DR JERZY STEFAN LANGROD.

UWAGI DO PROJEKTU UNIFIKACJI PRAWA W POLSCE[1]).

1. Chwila obecna, dająca nam obraz przeobrażeń prawa polskiego i światowego o przełomowym znaczeniu, jest szczególnie odpowiednia dla dokonania cesarskim cięciem ostatecznego ujednolicenia naszego gmachu prawnego. Wstrząsy wywołane wojną, okupacją i kapitalną przemianą stosunków społeczno-gospodarczych składają się na przewrót prawny w tak wielkiej skali, że wykorzystanie go dla unifikacji całego prawa n a r a z j e d e n, wydaje się konieczne. Ustawodawca polski — jak wiemy — sporo zdziałał w okresie 1919-39, aby cel ten osiągnąć; ale w intencji zaoszczędzenia życiu i ustrojowi prawnemu zbyt wielkiego przesilenia, rozłożył to dzieło unifikacyjne na etapy, rozkładając je w szczególności zarówno w czasie, jak i wedle materyj i terytoriów. Postępujące przestrzeganie wymogów udoskonalonej techniki kondyfikacyjnej i „elegancji" legislacyjnej, wpływało na zwalnianie tempa unifikacji prawa. Brak centralnego organu uifikacyjnego[2]) łącznie z nieistnieniem odpowiednio pomyślanych źródeł dokumentacyjno-publikacyjnych[3]), oddziaływał poważnie w tym samym kierunku. Pewne

[1]) Por. Dr M. Buszyński i Dr E. Iserzon „Projekt unifikacji prawa w Polsce" w Gaz. Admin. Nr 1 ex 1946.

[2]) Komisja Kodyfikacyjna zajmowała się tylko prawem sądowym. Rada prawnicza istniała tylko na papierze. Unifikacją prawa administracyjnego zajmowały się organy istniejące lub działające dorywczo (np. Komisja wniosków ustawodawczych przy Min. Spraw Wewn., kolegia doradczo-opiniodawcze poszczególnych ministerstw itd.). O ile np. w Czechosłowacji działało osobne Ministerstwo unifikacji, o tyle w Polsce brakło takiego organu centralnego, czemu nie mógł zaradzić wysoki autorytet Komisji Kodyfikacyjnej.

[3]) Przystępne i dostępne szerokiemu ogółowi zbiory prawa obowiązującego, oparte na przemyślanym układzie rzeczowym, były przejawami sporadycznej inicjatywy prywatnej, a jeżeli bywały nawet urzędowe, to brakło im cech zupełności. Całe lata trwała dyskusja na temat wydania „Zbioru praw", który ostatecznie utknął na sporze o to, czy nadać mu charakter prawnie obowiązujący, czy też nie. Ciągłe zmiany stanu prawnego i związane z tym dezaktualizowanie się systematycznych opracowań komentatorskich, zniechęcały autorów i wydawców prywatnych do podejmowania dzieł na większą skalę. Próby tego rodzaju z r. 1939 przerwała wojna

choć mniejsze, znaczenie miały tu także zasadnicze opory teoretyczne przeciw wszelkim śmielszym zamierzeniom kodyfikacyjnym[4]). Wszystko to razem — łącznie z brakiem zasadniczej i jasno wytkniętej linii postępowania — złożyło się na powolność procesu unifikacyjnego polskiego prawa, a co za tym idzie na trwanie siłą bezwładu mozaikowego charakteru naszego ustawodawstwa.

Bije w oczy, jak dalece złe strony tego stanu rzeczy przewyższają dobre. Wystarczy dla ilustracji wskazać na przykład chaotyczności prawa małżeńskiego obowiązującego w Polsce do r. 1945. W konsekwencji tego nastawienia powstał istny circulus vitiosus: w imię większej stałości i pewności prawnej hamowano świadomie lub nieświadomie tempo unifikacji prawa a równocześnie przez to powodowano tym większą niestałość porządku prawnego i niepewność stanu prawnego. Zamiast skutecznej, choć brutalnej a może i bolesnej operacji chirurgicznej, zastosowano powolną terapię (nie wolną od przesadnego może czasem hołdowania nawet wymogom kosmetyki).

Moment przełomu z r. 1918/19, wtedy nie wykorzystany należycie, powtórzył się obecnie w innej skali, ale z identycznym — jeżeli nie większym — zasięgiem możliwości. Zmarnowanie ich i tym razem, przyniosłoby naszemu państwu i dalszemu rozwojowi jego porządku prawnego, jak w ogóle idei praworządności niepowetowany uszczerbek.

2. Dr Buszyński i Dr Iserzon, wybitni teoretycy i praktycy prawno-administracyjni[5]), podkreślając wagę tego problemu i doniosłość natychmiastowego przystąpienia do wytężonej pracy ustawodawczej z tego zakresu, mają słuszność. Zasługa ich wydaje się tym większa, że rzecz ujmują jasno zwięźle i konkretnie, skierowując dyskusję nie ku omawianiu samej zasady, ale ku metodzie rozwiązania zagadnienia. Jeżeli zatem podejmuję tę dyskusję i wnoszę w nią pewne akcenty polemiczne, to nie ma to na celu osłabienia w najmniejszej nawet mierze trafości głoszonych przez nich tez, do których zasadniczo się przyłączam. Chodzi tu jedynie o odpowiednie naświetlenie z kilku stron zagadnienia metodycznego po to, aby projekt autorów doznał pewnych zmian wzgl. nieistotnych uzupełnień, aby uzgodnić słownictwo, którym się w projekcie tym operuje, wreszcie aby nie poprzestać na samym projekcie ustawodawczym, lecz — w imię uniknięcia dotychczasowych błędów — powołać

[4]) Piszący te słowa omówił obszerniej to zagadnienie przed 19 laty w swej polemice ze zwolennikiem zasady „festina lente" Adamem Bobkowskim, Prezesem Sądu Okr. (por. Langrod „O kodyfikację w Polsce" w Gaz. Sąd. Warsz. 1928). Nie chcąc się powtarzać, powołuję się na tym miejscu na swoje ówczesne wywody, mające niezmiennie tę samą aktualność.

[5]) Odtąd będę ich określał słowem „autorzy" (porównaj wyżej odnośnik [1])).

równocześnie do życia odpowiednie organy, bez istnienia których reforma będzie z konieczności połowiczna.

3. Autorzy widzą trzy możliwe metody pracy legislacyjnej: I) wydanie nowych przepisów dla różnych dziedzin i gałęzi prawa (nazywają to „metodą unifikacji szczegółowej"); II) rozciąganie przepisów z jednego obszaru na inny (co określają jako „metodę unifikacji blokowej"); III) kombinację obu metod („...bierze się z metody I zasadę zastąpienia przepisów zaborczych przepisami polskimi, z metody II — zasadę ryczałtowego zastąpienia jednego kompleksu ustaw — innymi...").

Z metodą I i tylko z nią, wiążą oni ponadto proceder ustalania przepisów dotychczas obowiązujących w danych dziedzinach, uchylania ich i wydania przepisów wprowadzających.

Systematyka ta nie wydaje mi się trafna.

W rzeczy samej widzę tutaj właściwie zawsze jedną i tę samą metodę pracy, a mianowice: ustalenie obowiązującego stanu prawnego i zastąpienie jednego kompleksu norm — drugim. Prawda, że w ramach tej metody, są do pomyślenia dwa jej warianty, co dostrzegli autorzy przyznając temu rangę istotnej różnicy metodycznej. I tak: I) można operować nową reglamentacją tylko wedle materyj (autorzy mówią „dla różnych dziedzin i gałęzi prawa"); II) można również wysunąć na plan pierwszy moment terytorialny, przenosząc en bloc pewne — takie czy inne — zespoły norm, obowiązujące tylko na części obszaru Państwa, na całość lub na inną część pozostałego obszaru Państwa (autorzy operują w tym związku pojęciem „ryczałtowej" wymiany kompleksów norm przez zastąpienie jednej z nich na danym obszarze — drugim). Metoda jest m. zd. tu i tam ta sama co do istoty, sedno zaś różnicy leży w źródle, z którego się czerpie nowe prawo: w wypadku I) buduje się je na nowo wedle powszechnych zasad tworzenia prawa stanowionego, podczas gdy w wypadku II) rezygnuje się z właściwego procesu prawotwórczego a stosuje się tylko rozszerzenie zasięgu terytorialnego norm już gdzie indziej w państwie (lub ewent. nawet zagranicą) ważnie obowiązujących. Atoli w obu wypadkach nic nie uwolni organu stanowiącego prawo, ani od ustalenia prawa, które ma on uchylić (nie ogranicza się więc to tylko do wariantu I), ani od uchylenia tegoż prawa przez wprowadzenie w jego miejsce prawa nowego (albo całkiem nowego, bo dotychczas w ogóle nieistniejącego, albo też w tym sensie nowego, że nie istniało dotąd na danym obszarze). W obu wypadkach materia normowana gra rolę, tyle że w drugim — dalszoplanową w stosunku do elementu terytorialnego. Wcale nie jest to przy tym konieczne, by ten drugi wariant odnosił się „ryczałtem" do całego ustawodawstwa na danym obszarze, jakby to

wynikało z przykładów przytoczonych przez autorów (wojew. gdańskie i Ziemie Odzyskane): są bowiem do pomyślenia przykłady tego samego rzędu ograniczone do pewnej tylko materii[6]). W tym ujęciu wariant II) staje się właściwie bodaj poddziałem wariantu I.

Ale nie chodzi tu wcale tylko o spór o słowa; chodzi o to, że konfrontacja stanowiska autorów z powyższą alternatywą wariantów, prowadzi do koniecznych korektur tego stanowiska, a mianowicie:

A) Nie jest tak, by wariant I) łączył się koniecznie z unifikacją s z c z e g ó ł o w ą; można z polskiej i z porównawczej praktyki legislacyjnej łatwo przytoczyć przykłady stosowania tego wariantu dla reglamentacji o g ó l n ej, a nawet bardzo ogólnej;

B) Jeżeli by się szło po linii myślowej autorów, trzebaby rozróżniać unifikację szczegółową od ogólnej (blokowej), a nie szczegółową od terytorialnej; właściwie następuje tutaj niejakie pomieszanie rozmaitych płaszczyzn: unifikacja szczegółowa może obracać się w ramach wariantu II, a rozciągnięcie mocy obowiązującej norm z jednego obszaru na drugi może dać w wyniku właśnie unifikację szczegółową;

C) „Metoda III" w ujęciu autorów wydaje się nie do utrzymania nawet w świetle przyjętego przez nich podziału[7]); gdyż w rzeczy samej „zasada zastąpienia przepisów zaborczych przepisami polskimi" niekoniecznie łączy się z „metodą I", a z drugiej strony „zasada ryczałtowego zastąpienia jednego kompleksu ustaw — innym kompleksem" nie tylko nie jest w istocie rzeczy realizowana przez projekt autorów[8]), ale ponadto — mając

[6]) Wystarczy wskazać np. na austriacką ustawę z r. 1887 o ubezpieczeniu od wypadków obowiązującą w wojew. południowych a rozciągniętą ustawą z 30/1 1924 na teren b. zaboru rosyjskiego. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj element terytorium, ale reglamentacja ogranicza się do pewnej tylko materii.

[7]) sami zresztą autorzy — formułując swój projekt — opierają go na zastosowaniu „metody II" (str. 6), chociaż przed tym przykroili — jak gdyby umyślnie dla swego użytku — „metodę III" (str. 5).

[8]) Autorzy zastępują w swym projekcie przepisy tzw. zaborcze — przepisami polskimi licząc się — słusznie — z góry z tym, że pewne sytuacje pozostaną w konsekwencji nieuregulowane, co wymaga: a l b o utrzymania — tymczasowo — w mocy dotychczasowych norm w danym zakresie, a l b o też przekazania tych sytuacyj do odrębnego uregulowania w przepisach przejściowych i uzgadniających (art. art. 4 wzgl. 3 projektu). Określenie „przepisy polskie" nie tyle — w ujęciu autorów — oznacza rzeczywisty kompleks norm, ile raczej stanowi wskaźnik co do intencyj ustawodawcy, które można ująć w następujące punkty orientacyjne: a) wykreślenie z porządku prawnego w Polsce przepisów prawnych sprzed r. 1918 (wzgl. 1917 na obszarze b. Król. Kongres.). o ile ich wyraźnie nie utrzymano w mocy; b) wypełnienie „pustki" ustawowej przepisami prawnymi wydanymi po tej dacie; c) w braku tych ostatnich — niewracania

tu zastosowanie w czasie, a nie w przestrzeni — nie ma w tym ujęciu nic wspólnego z rozciąganiem kompleksu norm z jednego obszaru na drugi („metoda II");

D) Ustawodawca—jak o tym była już mowa — musi zawsze wiedzieć, co właściwie uchyla, inaczej będzie błądzić po omacku. Należy to podkreślić dlatego, aby ktoś przypadkiem nie odniósł nietrafnie wrażenia, że przeciwna zasada dałaby się obronić i jakoby nauka prawa dopuszczała aż „metodę" legislacyjną tolerującą taki proceder; błędne byłoby także mniemanie, jakoby wariant II (czy też „metoda II" wedle koncepcji autorów) łączył się z brakiem precyzji technicznej w postaci blankietowych klauzul derogacyjnych, czy aż nawet ich braku. Z jakiegokolwiek źródła ustawodawca czerpie przepisy nowego prawa stanowionego, zawsze ma naturalną powinność „rozprawienia się z przeszłością" w sensie zarówno konstatacji, jak derogacji. Oto powszechna reguła kodyfikacyjna. Jeżeli w momentach wyjątkowych, o charakterze iście rewolucyjnym, ustawodawca rezygnuje dla pośpiechu, z wygody lub w imię — słusznych czy urojonych — konieczności socjalnych o charakterze siły wyższej, ze ścisłego przestrzegania tej reguły w zakresie konstatacji, — to jest to zrozumiałe i wcale mnie nie przeraża (o ile jest istotnie uzasadnione szczególnymi wymogami sytuacji faktycznej). Atoli nie uchyla to faktu, ze z jednej strony jest to wyjątek od zasady przeciwnej, wyjątek, którego nieuzasadniona powtarzalność lub w ogóle nadużywanie zdolne są przekreślić fundamentalne zdobycze sztuki kodyfikacyjnej, — a że z drugiej strony mamy tutaj do czynienia z oczywistą, daleko idącą prymitywizacją techniki stanowienia prawa, obrażającą w swych bezpośrednich i pośrednich konsekwencjach wymagania pewności prawnej;

E) Wszystko, co sformułowano wyżej pod D), odnośnie derogacji, — stosuje się analogicznie także do obowiązku ustawodawcy wydania przepisów uzgadniających, wprowadczych i przechodnich. Związek norm należących do prawa międzyczasowego — z momentami pewności prawnej, jest bodaj jeszcze bardziej istotny. Zdanie się w tym przedmiocie przez ustawodawcę w zasadzie i wyłącznie na inwencję, dobrą wolę i intuicję wykonawców, będąc dymisją stanowiącego prawo na rzecz stosującego je, nie może nie prowadzić do poważnych komplikacyj w sferze porządku prawnego.

---

w żadnym razie do przepisów dawniejszych, (chyba, że wchodzi w grę zastrzeżenie sformułowane wyżej pod a) in fine, przy czym w razie wątpliwości stosuje się oczywiście wykładnię zwężającą, lecz oparcia się na nowowydanych — we wskazanym wyżej trybie lub też w normalnej drodze ustawodawczej — przepisach dla danej materii.

4. Autorzy w swym projekcie i w jego uzasadnieniu przeciwstawiają konsekwentnie „przepisy prawne z a b o r c z e" — „przepisom p r a w a p o l s k i e g o".

Słownictwo to jest zgodne z potocznym językiem i służy tym mocniejszemu zaakcentowaniu wskaźnika charakteryzującego intencje ustawodawcy (patrz w tym przedmiocie odnośnik[5]) Atoli wydaje mi się, że niepodobna zgodzić się na nie ze względów zasadniczych. J a k p o z a m i e r z o n e j u n i f i k a c j i, t a k i p r z e d n i ą, c a ł e p r a w o o b o w i ą z u j ą c e w P a ń s t w i e P o l s k i m j e s t i b ę d z i e p r a w e m p o l s k i m, bez względu na jego źródło, na organ, który je stanowił i na czas jego powstania. W tym sensie — logicznie i systematycznie (a nie historycznie) — w Państwie Polskim nie ma miejsca na „prawo zaborcze". Zarówno teoria, jak praktyka prawa, są zgodne co do tego, że utrzymanie przez Państwo Polskie przepisów prawnych mających moc na jego obszarze przed odzyskaniem niepodległości, nadało tym ostatnim rangę prawa polskiego. Okoliczność więc, że np. Kodeks Napoleona poaustriacka ustawa hipoteczna albo popruskie prawo morskie pochodzą z ustanowienia obcego ustawodawcy, jest tu bez znaczenia, skoro — powtarzamy — sam fakt utrzymania ich w mocy wyraźną lub domniemaną wolą polskiego ustawodawcy, wcielił je automatycznie i en bloc w polski porządek prawny.

W tym stanie rzeczy, takie operowanie przez projekt pojęciem „przepisów zaborczych" jako proponowanym verbum legis, nie tylko może narazić się na zarzut niejakiej obrazy zasady kodyfikacyjnej „lex imperat, non disputet", ale ponadto — rozgraniczając przepisy prawa polskiego wedle ich g e n e z y, zamiast wedle d a t y i c h p o w s t a n i a, — pomija istotną okoliczność, że w s z y s t k i e one obowiązują tylko w oparciu o jedynie miarodajną wolę p o l s k i e g o ustawodawcy, z niej i tylko z niej czerpiąc n a r ó w n i swoją m o c o b o w i ą z u j ą c ą. Wolno ustawodawcy wedle upodobania uchylać lub zmieniać pewną część swego dzieła, ale nie powinien w ten sposób jak gdyby dyskryminować w pewnym sensie — terminologicznie — s a m s i e b i e.

5. Autorzy słusznie są zdania — i trafnie dają mu wyraz w swym projekcie — że zachodzi uzasadniona potrzeba nieuchylenia en bloc c a ł e g o ustawodawstwa „zaborczego", przeciwnie: utrzymania w mocy — choćby „tymczasowo"[9]) — pewnych, taksątywnie wyliczonych przepisów tego typu. Są to przepisy, które w uzasadnieniu swego projektu określają oni jako

[9]) Doświadczenie poucza, że taka „tymczasowość" bywa zwykle — niestety — dość długotrwała.

„ważniejsze“ (w przeciwieństwie do pozostałych, uchylonych en bloc jako „mniej ważne“).

W kilku tylko słowach — bo rzecz nie ma istotnego znaczenia — pragnę dokonać własnej wykładni tego kryterium „ważności“. Bo — wbrew oczekiwaniu — raczej nie jest to ważność normowanej materii. Już z uzasadnienia projektu (ad. A) wynika że element „ważności“ normowanej materii, zawsze względny i subiektywny, jeżeli gra tutaj rolę, to nie wyłączną i nawet bynajmniej nie pierwszoplanową. Idzie tu raczej o momenty z dziedzin uchwytności i podatności legislacyjnej, polityki kondyfikacyjnej w przeszłości i teraźniejszości, zależności reformy w danym zakresie od wydania osobnych przepisów prawa międzyczasowego itp. a zatem o „ważność“ sui generis, ze względu na aktualną sytuację p r a w n ą (różnorodność przepisów w b dzielnicach, specyficzność pewnych gałęzi dla pewnej b. dzielnicy, integralność powiązań między dawniejszym a nowym ustawodawstwem itp.) i doraźną sytuację f a k t y c z n ą (dostępność lub zniszczenie źródeł i materiałów orientacyjnych). Krótko mówiąc: decydują momenty oportunistyczne, celowości czysto praktycznej, użyteczności życiowej czy samowystarczalności legislacyjnej[10]).

6. Autorzy przeciwstawiają pojęcie „przepisów prawnych“ (art. 1, 3, 4 projektu) — pojęciu „aktów prawnych“ (art. 2). Przez p i e r w s z e zdają się rozumieć normy prawne ogólne czyli tzw. reguły prawa(ustawy, rozporządzenia, reguły autonomiczne); przez d r u g i e zdają się rozumieć normy prawne konkretnie zindywidualizowane (akty administracyjne konkretne, orzeczenia sądowe, większość aktów prawa prywatnego) Ponieważ jednak w nauce o normach prawnych pojęcie „aktu prawnego“ używane jest w sensie bardzo szerokim (jako odpowiednik „normy prawnej“ ujętej pod inym kątem widzenia[11])), przeto operując nim wypada ustalić symetrię wzajemną obu tych pojęć i zdać sobie sprawę z możliwych nieporozumień terminologicznych, jakie się w ten sposób rodzą. Wydaje się wskazane, — jeżeli się nie chce (i to słusznie) zrywać ze słownictwem będącym w obiegu, — pozostawiając pierwsze z tych pojęć bez zmiany, uzupełnić drugie z nich przymiotnikiem „k o n k r e t n y“, co je ogranicza i precyzuje oba (pierwsze a c o n t r a r i o).

---

[10]) Obok wątpliwości odnośnie omówionego kryterium „ważności“ jako differentiae specificae“ repartycji przepisów „zaborczych“, wątpliwości nasuwa również słownictwo autorów (ad B) odnośnie przepisów „mniej ważnych“ jako mających charakter „wykonawczy“ i „instrukcyjny“.

[11]) Porównaj w tym związku obszerne uwagi autora w jego „Instytucjach Prawa Administracyjnego. Zarys części ogólnej“ (Tom I — w druku).

O ile zaś autorzy w art. 2 projektu słusznie każą oceniać stosunki prawne i ważność aktów prawnych według przepisów, pod rządem których powstały, to w związku z tym nasuwają się następujące uwagi:

a) nie należy ograniczać się tylko do oceny istnienia aktów prawnych,

ale także ich s k u t k ó w,

b) nie należy mówić ogólnikowo o „stosunkach prawnych[12]), lecz raczej o „stosunkach faktycznych i stanach prawnych",

c) mówiąc o „aktach prawnych" (konkretnych) wystarczy odnieść ocenę do ich w a ż n o ś c i, co obejmuje zarówno ich ważne istnienie, jak i ich skuteczność.

7. Autorzy tworzą projekt „ustawy o unifikacji prawa w Polsce" a równocześnie zacieśniają jej działanie tylko do uchylenia w zasadzie przepisów „zaborczych".

Nie wydaje mi się to rzeczywistą u n i f i k a c j ą prawa w Polsce.

W ten bowiem sposób Polska — istotnie — upora się, przynajmniej w zasadzie, z tasiemcowym problemem przepisów z czasu przed odzyskaniem niepodległości, czego waga bije w oczy; atoli pozostają nietknięte sprzeczności praw dzielnicowych powstałe już po odzyskaniu niepodległości (zwłaszcza na tle odrębności przepisów prawnych wydanych we wszystkich dziedzinach prawa dla b dzielnicy pruskiej a obecnie rozszerzonych — w różnej postaci — na Ziemie Odzyskane). W ten sposób reforma, acz doniosła, niemniej pozostanie połowiczną.

Zdaję sobie sprawę, że wybrnięcie z drugiej części zadania unifikacji jest jeszcze bardziej skomplikowane i wymaga żmudnych czynności przygotowawczych. Niemniej jeżeli się stawia tezę ujednolicenia prawa w Polsce, to nie należy zapominać i o tym jego ważnym aspekcie — przynajmniej przez zaznaczenie istnienia tego problemu i przez powołanie organu przewidzianego do wypełnienia tego zadania (ewent. z zakreśleniem stosownego terminu ad quem — analog. do art. 6 projektu).

Powracam do tego zagadnienia niżej (8).

8. Wydanie zamierzonej ustawy bez równoczesnego powołania organu mającego pilnować jego wykonania i przygotowywać je w szczegółach, jest reformą połowiczną, niezupełną, a więc a priori chybioną.

---

[12]) Ten ostatni przymiotnik nawet się zresztą gubi w osnowie art. 2 projektu.

Uczy tego doświadczenie (porównaj odnośnik [2]) i zresztą bije to w oczy, jeżeli się weźmie pod uwagę następujące zadania do nieuniknionego wypełnienia:

a) przygotowanie spisu przepisów „zaborczych" zachowujących nadal „tymczasowo" moc obowiązującą (art. 4 projektu),

b) przygotowanie projektów rozporządzeń obejmujących przepisy przejściowe i uzgadniające (art. 3 projektu).

c) wydanie zbioru prawa obowiązującego (porównaj niżej: 9)

a ponadto — poza obowiązkami wynikającymi z zamierzonej ustawy — jeszcze multum doniosłych zadań opiniodawczych i inicjujących, co w obecnym okresie jest zadaniem szczególnie ważnym i wyjątkowo rozległym.

Dochodzą do tego momenty wskazane wyżej pod 7), a rozszerzające wydatnie wskazane wyżej pole pracy.

Wypada się więc zastanowić koniecznie nad powołaniem odpowiednio pomyślanego kolegium opiniodawczego o charakterze fachowym, uzupełnionego elementem społecznym, czy to ad hoc w związku z zamierzoną ustawą i jej wykonaniem, czy też na stałe — dla spełnienia tego i innych zadań[13]). Można w tym związku zastanowić się nad ewentualnością uruchomienia Państwowej Rady Prawniczej (rozp. Prez. Rzpl. z 12/8 1926 Dz. U. poz. 466/26 zm. Dz. U. poz. 234/27[14]), która od swego urodzenia była tworem martwym (porównaj odnośnik 2), a która mogłaby być dziś może tworem przydatnym, aby w aktualnej sytuacji zastąpić Komisję Kodyfikacyjną i sprostać skomplikowanym zadaniom, jakie samo życie na nią wkłada. Ostatecznie jednak forma tego ciała jest drugorzędna; samo jednak jego istnienie wydaje się conditio sine qua non powodzenia zamierzonego dzieła.

9. Ażeby rzeczywiście zagwarantować pewność prawa, ażeby ułatwić orientację ogółu w obowiązującym porządku prawnym, ażeby stworzyć stale odnawiane źródło miarodajnej i przejrzystej dokumentacji prawnej — niezależnie od bieżących periodyków urzędowych, należy powrócić do dawno u nas omawianego pomysłu stworzenia Zbioru prawa obowiązującego.

Zbiór ten, odpowiednio pomyślany, łatwo dostępny, o przemyślanym układzie rzeczowym, stale odnawiany i przez to — dzięki zastosowaniu odpowiedniej techniki wydawniczej — ustawicznie w stanie aktualności, — byłby jednym z ważnych zadań Państwowej Rady Prawniczej (porównaj wyżej: 8).

---

[13]) Przypominam projekt prof. St. Estreichera z r. 1922 utworzenia „Rady Stanu" (Por. „O naprawę Rzeczypospolitej").

[14]) Porównaj Regulamin Rady Prawniczej w Dz. U. poz. 553/26 zmien. w Dz. U. poz. 235/27.

Moment unifikacji prawa w Polsce jest szczególnie sposobny dla puszczenia w ruch tego dzieła bez dalszej zwłoki, czego doniosłość — wobec zniszczenia zbiorów i dzieł prawnych w Polsce — bije dzisiaj w oczy ze szczególną wyrazistością.

10. Uwzględniając powyższe spostrzeżenia, które poddaję dyskusji, wyobrażam sobie skorygowany projekt ustawy „o unifikacji prawa w Polsce“ jak następuje:

Tekst dotychczasowy:	Tekst skorygowany.
Art. 1.	
Na obszarze Państwa wraz z Ziemiami Odzyskanymi przepisy prawne zaborcze tracą moc obowiązującą, a stosowane być winny przepisy prawa polskiego — o ile ustawa niniejsza nie zawiera odmiennych postanowień.	Na obszarze Państwa wraz z Ziemiami Odzyskanymi tracą moc obowiązującą przepisy prawne wydane przed dniem 11 listopada 1918 r. o ile ustawa niniejsza nie zawiera odmiennych postanowień (art. 4) § 1).
Art. 2.	
Istnienie stosunków i aktów prawnych, powstałych pod rządem przepisów zaborczych, ocenia się według tych przepisów, o ile nie są one sprzeczne z porządkiem prawnym Państwa Polskiego.	Istnienie i skutki stosunków faktycznych i stanów prawnych oraz konkretnych aktów prawnych, powstałych pod rządem przepisów prawnych wydanych przed dniem 11 listopada 1918 r., ocenia się wedle tych przepisów, o ile nie są one sprzeczne z porządkiem prawnym Państwa Polskiego
Art. 3.	
Rada Ministrów może w razie potrzeby wydawać w drodze rozporządzeń przepisy przejściowe i uzgadniające związane z unifikacją prawa unormowaną niniejszym dekretem.	Rada Ministrów może — po wysłuchaniu opinii państwowej Rady Prawniczej (art. 7) — wydawać w drodze rozporządzeń przepisy przejściowe i uzgadniające związane z unifikacją prawa unormowaną niniejszym dekretem.
Art. 4.	
Następujące przepisy prawne zaborcze zachowują tymczasowo moc obowiązującą aż do uchylenia ich przepisem szczególnym:	§ 1. Następujące przepisy prawne wydane przed dniem 11 listopada 1918 r. zachowują tymczasowo moc obowiązującą aż do uchylenia ich przepisem szczególnym: § 2. Do wydawania w trybie rozporządzeń przepisów szczególnych, o których mowa w § 1, uprawniona jest Rada Ministrów po wysłuchaniu opinii państwowej Rady Prawniczej (art. 7).

Tekst dotychczasowy:	Tekst skorygowany:
Art. 5.	
Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Prezesowi Rady Ministrów w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.	Bez zmian.
Art. 6.	
Ustawa niniejsza wchodzi w życie w 3 miesiące po ogłoszeniu.	Bez zmian.
Art. 7[15]**).**	
	I ewentualność: Państwową Radą Prawniczą, o której mowa w art. 3, 4 § 2 i art 8 jest Rada Prawnicza utworzona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 sierpnia 1926 r. Dz. U. Rz. P. poz. 466/26 i 234/27.
	II ewentualność: Sposób powołania, zakres działania i tryb urzędowania państwowej Rady Prawniczej, o której mowa w art. 3, 4 § 2 i art. 8 — określi rozporzadzenie Rady Ministrów.
Art. 8.	
	§ 1. Rada Ministrów moze — po wysłuchaniu opinii państwowej Rady Prawniczej (art. 7) — uchylać w trybie rozporządzeń przepisy prawne obowiązujące tylko na obszarze jednej dzielnicy i rozciągać na dany obszar przepisy prawne obowiązujące na obszarze innej dzielnicy.
	§ 2. Art. 2 i 3 stosują się odpowiednio[16]).

[15]) Zachodzi oczywiście konieczność odpowiedniej zmiany kolejności i numeracji poszczególnych artykułów, a w szczeg. przesunięcie art. art. 5 i 6 po art. art. 7 i 8.

[16]) Utrzymanie koncepcji autorów odnośnie „delegacyj ustawodawczych z art. art. 3, 4 § 1 i art. 8 projektu, następuje w skorygowanym sformułowaniu projektu z zastrzeżeniem sformułowanym wyżej w tekście pod 3 E *in fine*. Aby reformy o tak kapitalnym znaczeniu nie odraczać w imię postulatów o charakterze teoretycznym można w obecnym okresie przejściowym, przebudowy ustroju prawnego, odstąpić od wymogów doktrynalnych, atoli zdając sobie jasno sprawę z wyjątkowości takiego postawienia sprawy.

DR. WIT KLONOWIECKI

ODBUDOWA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

(artykuł dyskusyjny)

Punktem wyjścia rozważań nad odbudową sądownictwa administracyjnego w Polsce jest art. 73 Konstytucji Marcowej. Według tego artykułu „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele".

Artykuł ten porusza, prócz samej zasady powołania sądownictwa administracyjnego, trzy podstawowe zagadnienia organizacyjne tego sądownictwa: a) instancyj, b) składu sądów administracyjnych i c) właściwości tych sądów.

Z wykładni art. 73 Konstytucji wynika, że sądownictwo administracyjne w Polsce powinno mieć przynajmniej dwie instancje. Skoro NTA ma stać na czele sądownictwa administracyjnego, nie może być jego jedyną formą. Nie zakazuje Konstytucja tworzenia większej ilości instancyj, kwestię tę jednak trzeba rozwiązać zgodnie z zasadami celowości i naszymi możliwościami faktycznymi.

Dotychczasowe nasze ustawodawstwo dopuszcza, inaczej niż np. we Francji czy Prusach, za wzorem austryjackim. wniesienie skargi do sądu administracyjnego dopiero po wyczerpaniu administracyjnego toku instancyj. W toku tym, poza rzadkimi wypadkami, w których na zasadzie wyjątkowych przepisów lub na skutek dewolucji na podstawie art. 70 rozp. o postępowaniu administracyjnym, orzekać będzie w pierwszej i ostatniej instancji władza naczelna, sprawy administracyjne przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, będą rozpatrywane, na skutek konieczności wniesienia odwołania, przez dwie kolejne instancje administracyjne, z których wyższa sprawdza w toku postępowania odwoławczego legalność i celowość decyzji władzy niższej. Dotychczasowa praktyka wykazała słuszność tego systemu i im władze I instancji są mniej wyszkolone, tym więcej racji przemawia za jego utrzymaniem. Odbudowane Państwo Polskie musi wytworzyć własną, odpowiadającą jego potrzebom praktykę administracyjną i praktyką tą muszą przede wszystkim kierować władze wyższe. Obawiam

się, że sądy administracyjne najniższej instancji, stojące poza administracją i mające przewagę czynnika obywatelskiego, nie sprostały by temu zadaniu.

W naszym systemie wystarczą zupełnie dwie instancje sądowo-administracyjne: wojewódzkie sądy administracyjne i Najwyższy Trybunał Administracyjny. Za takim rozwiązaniem przemawia jeszcze druga poważna przyczyna — brak sędziów, przygotowanych do orzekania w sprawach administracyjnych. Prawo administracyjne jest odrębną dyscypliną prawa publicznego z własnymi konstrukcjami i systemem naukowym. Większość sędziów sądownictwa powszechnego z zagadnieniami tymi stykało się tylko na III roku studiów prawniczych. Później nie miało z nimi do czynienia ani podczas aplikacji, ani przy egzaminie sądowym, ani w swej późniejszej praktyce. Nieliczni tylko sędziowie mają praktykę administracyjną, czy specjalne studia w tej dziedzinie. Konieczne jest wprowadzenie do kolegiów sędziowskich w sądach administracyjnych jako sędziów dawnych doświadczonych urzędników administracyjnych z wykształceniem prawniczym. Wątpię, czy odbudowana administracja już obecnie będzie mogła zwolnić ze swoich kadr tylu specjalistów.

Problemy personalne nasuną jednak bardzo duże trudności przy organizowaniu wojewódzkich sądów administracyjnych. Dlatego też budowę sądownictwa administracyjnego trzeba by zacząć od szczytu — od wznowienia działalności NTA.

Czy wreszcie jest słuszne tworzyć sądy administracyjne najniższej instancji, kiedy ich funkcje kontrolne będą mogły spełniać z powodzeniem władze administracyjne hierarchicznie wyższe, działające na skutek odwołania?

Gruntownego rozważenia wymaga zakres udziału czynnika obywatelskiego w sądownictwie administracyjnym. Wyrażenie „czynnik obywatelski" trzeba rozumieć zgodnie z powszechnie przyjętym znaczeniem tych słów, jako udział w sądownictwie administracyjnym obywateli, nie będących ani sędziami, ani urzędnikami tj. nie pozostających w żadnym szczególnym stosunku zależności od państwa, wynikającej czy to z ustawy o państwowej służbie cywilnej, czy innych tego rodzaju przepisów.

Zasadę udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości uważam za słuszną wszędzie tam, gdzie dla rozstrzygnięcia sprawy wystarcza znajomość życia, zdrowy rozsądek i trzeźwa ocena sytuacji. A zatem w postępowaniu wyjaśniającym, zmierzającym do ustalenia stanu faktycznego, do możliwie najlepszego poznania prawdy materialnej. Kwalifikacja prawna stanu faktycznego, rozstrzyganie zagadnień prawnych z natury rzeczy musi być pozostawione fachowcowi.

Udział czynnika obywatelskiego w sądach administracyjnych wiąże się ściśle z zakresem zadań tych sądów. Gdyby sądy administracyjne rozstrzygały tylko sprawę legalności zaskarżonych decyzyj administracyjnych na podstawie stanu faktycznego, ustalonego już w aktach administracyjnych, jak to czynił dotychczas NTA, udział czynnika obywatelskiego byłby bezcelowy, a może nawet szkodliwy. Cóż bowiem niefachowiec może powiedzieć o zawiłych kwestiach prawnych, (a takie zwykle dochodzą do sądów administracyjnych), będących nieraz przedmiotem specjalnych badań naukowych, kwestyj, mających swoją literaturę i różne rozwiązania w różnych krajach?

Aby umożliwić udział czynnika obywatelskiego w sądownictwie administracyjnym trzeba przyznać sądom administracyjnym uprawnienia rewizyjne. Sąd rewizyjny sam badałby stan faktyczny, oceniał dokumenty, badał świadków, biegłych, przeprowadzał oględziny na miejscu i wydawałby zamiast zaskarżonych decyzyj merytoryczny wyrok w sprawie. Wprawdzie powstałaby w ten sposób grupa aktów prawnych, regulujących stosunki w dziedzinie prawa publicznego, za które nie odpowiadał by żaden minister (p. art. 45 i 56 Konstytucji), taka jest jednak wola ustawodawcy, wynikająca z art. 73 Konstytucji.

W artykule pt.: „Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego", ogłoszonym w nr 3—4 Wojskowego Przeglądu Prawniczego za r. 1945 dr M. Buszyński wysunął m. in. projekt, aby na ławników w NTA powoływać odpowiednio wykwalifikowanych prawników z pośród administracji cywilnej i wojskowej. Rozwiązanie takie zapewniłoby właściwy poziom wyroków NTA z udziałem ławników, nie sądzę jednak, aby tacy ławnicy mogli być uważani za czynnik obywatelski.

Kompetencja rewizyjna wojewódzkich sądów administracyjnych nie może przekraczać zakresu kontroli legalności zaskarżonych decyzyj. Tam, gdzie zamiast decyzji nielegalnej, podlegającej uchyleniu, stan prawny pozwala na wydanie dwóch (lub więcej) decyzyj, różnej treści, jednakowo legalnych, — sprawa, jako pozostawiona w tym zakresie uznaniu władzy administracyjnej, musi do niej powrócić. W takim wypadku wyrok może mieć tylko charakter kasacyjny.

Najwyższego Trybunału Administracyjnego ze względów technicznych nie można obciążyć obowiązkiem samodzielnego przeprowadzania postępowania dowodowego. Przeto zadanie NTA trzeba ograniczyć do kasacji, z wyjątkiem wypadków, w których przedstawione Trybunałowi akty władz administracyjnych pozwalają na wydanie wyroku merytorycznego.

Rozważając to zagadnienie trzeba również pamiętać, że system rewizyjny znacznie lepiej chroni prawa jednostki, niż system kasacyjny.

Nie zmieniając w zasadzie właściwości NTA nie znajdziemy w nim miejsca na udział czynnika obywatelskiego. Postulatowi art. 73 Konstytucji stanie się zadość przez powołanie wojewódzkich sądów administracyjnych z udziałem tego czynnika. Jest rzeczą specjalnej ustawy wprowadzenie dla ławników wymogu odpowiednio wysokich kwalifikacyj.

Sprawa organizacji wzgl. reorganizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce była i jest przedmiotem wielu studiów i projektów. O ile co do ilości instancyj i ich kompetencji rewizyjnej panuje naogół zgodność poglądów, dużą rozbieżność spotykamy jeśli chodzi o sposób podziału kompetencji między wojewódzkie (okręgowe) sądy administracyjne a NTA.

Uważam, że właściwość wojewódzkich sądów adm. najlepiej określić systemem wyliczenia, zawartego w ustawie o wojewódzkich sądach adm., a później uzupełnianego przez każdą rzeczową ustawę. Określenie właściwości NTA — pozostawić w zasadzie bez zmiany w sprawach, nie podlegających właściwości sądów wojewódzkich, skargi na wyroki sądów wojewódzkich dopuścić tylko w wypadkach większej wartości sporu, ponadto ze względu na szczególnie ważny rodzaj spraw, (określonych przez wyliczenie w ustawach specjalnych) oraz w wypadkach, kiedy sędzia zawodowy założył votum separatum.

Nie widzę powodu do zwężania, jak to się działo dotychczas, pojęcia legalności. Cel ustawy jest istotnym składnikiem jej treści i działanie władzy wbrew celowi prawa jest tak samo nielegalne, jak naruszenie innych postanowień normy prawnej.

Działanie władzy administracyjnej w zakresie jej swobodnego uznania jest legalne, nie ma więc powodu, jak to miało miejsce dotychczas, do szczegółowego wyliczania różnych wyjątków z tego tytułu.

Nie jest słuszne wyłączanie z pod właściwości sądów administracyjnych spraw dyscyplinarnych. W tak ważnych sprawach nie powinno się zamykać urzędnikom drogi do niezawisłego sądu.

Odbudowa sądownictwa administracyjnego powinna nastąpić etapami. Trzeba zacząć od uruchomienia NTA. Jest to rzecz pilna. Już prawie dwa lata obywatele pozbawieni są ochrony sądowo-administracyjnej w odbudowanym Państwie Polskim. Później należy utworzyć kilka okręgowych sądów administracyjnych, działających każdy w paru województwach, a dopiero w trzecim stadium przystąpić do zorganizowania wojewódzkich sądów administracyjnych w każdym województwie.

HENRYK ŻELEŃSKI

DEKRET O MAJĄTKACH OPUSZCZONYCH I PONIEMIECKICH.

W Nr. 13 Dz. Ustaw ukazał się dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust.). Dekret ten uchyla w art. 41 moc obowiązującą ustawy z 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (poz. 97 Dz. Ust.) i wprowadza na jej miejsce szereg nowych przepisów skoordynowanych z przepisami ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust.). Tymsamym odpada wiele niejasności i wątpliwości, jakie powstały z równoczesnego obowiązywania dwóch niezestrojonych ze sobą norm prawnych.

Główną zmianą ustrojową, jaką nowy dekret wprowadza, jest skasowanie istniejącego przy Ministerstwie Skarbu Głównego Urzędu Tymczasowego Zarządu Państwowego, oraz podległych mu oddziałów wojewódzkich i utworzenie na ich miejsce Głównego Urzędu Likwidacyjnego i okręgowych urzędów likwidacyjnych z reguły dla każdego województwa po jednym (art.7). Urzędy likwidacyjne podlegają Prezesowi Rady Ministrów. Na ziemiach odzyskanych okręgowe urzędy likwidacyjne podlegają Ministrowi Ziem Odzyskanych. Główny Urząd Likwidacyjny może jednak występować do Ministra Ziem Odzyskanych z wnioskami, zmierzającymi do koordynowania działalności likwidacyjnej na całym obszarze Państwa.

Prezesa G. U. L. i wiceprezesów mianuje Prezes Rady Ministrów, tych ostatnich na wniosek prezesa G. U. L. Prezesów okręgowych urzędów likwidacyjnych mianuje również Prezes Rady Ministrów na wniosek Prezesa G. U. L. Na ziemiach odzyskanych mianuje Prezesów O. U. L. Minister Ziem Odzyskanych przypuszczalnie również na wniosek prezesa G. U. L., chociaż dekret o tym nie wspomina (art. 8).

Ustrój nowych władz likwidacyjnych cechuje w porównaniu z poprzednim stanem dekoncentracja. O ile według ustawy z dnia

6 maja 1945 r. i statutu T. Z. P. z dn. 14.VIII.1945 r. (Monitor Polski Nr. 15 poz. 52) cała działalność zarządu majątków opuszczonych i porzuconych skoncentrowana była w Głównym Zarządzie, który jedynie funkcje swe wykonywał przez wojewódzkie oddziały T. Z. P., to dekret z 8 marca 1946 r. określa w art. 7 pod punktami 3) i 4) zakres urzędów likwidacyjnych jako takich, nie wspominając już o właściwości Głównego Urzędu Likwidacyjnego.

Organizację urzędów likwidacyjnych, oraz ich uprawnienia w szczególności w zakresie zbywania majątku oraz oddawania go w najem lub dzierżawę (art. 12), określi w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów w porozumieniu z Ministrem Ziem Odzyskanych (art. 9). Przypuszczalnie działalność G. U. L. ograniczać się będzie do ogólnego kierownictwa, kontroli i koordynowania działalności okręgowych urzędów likwidacyjnych.

Jako majątek opuszczony określa dekret (w art. 1) wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały.

Uważa się również za opuszczony majątek (ruchomy i nieruchomy) będący w posiadaniu osób trzecich na podstawie umowy zawartej z właścicielem, jego prawnymi następcami, osobami prawa ich reprezentującymi lub działającymi w interesie tych osób jeżeli umowa ta miała na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją (ust. 2 art. 1).

Powyższy przepis ust. 2 stosuje się także do wszystkich przypadków, gdy posiadacz majątku wywodzi swe prawa od osób, które w kolejnym następstwie opierają swe prawa na pierwotnej wyżej określonej umowie.

Nie uważa się za majątek opuszczony praw najmu pomieszczeń i budynków, chyba że stanowią część składową istniejących przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych (ust. 4 art. 1).

O ile określenie majątków opuszczonych — poza bardziej ścisłym ujęciem ustępu 1 i dodaniem ustępu 4 nie różni się od definicji tych majątków zawartej w ustawie majowej, to zasadniczą zmianę wprowadza dekret jeśli chodzi o majątki poniemieckie (i pogdańskie) i zrównane z nimi majątki osób, które zbiegły do nieprzyjaciela. Znika bowiem pojęcie majątków „porzuconych", do których ustawa z 6 maja 1945 r. zaliczała wszelki majątek ruchomy lub nieruchomy, który był własnością lub w posiadaniu państwa niemieckiego, a w chwili wejścia w życie tej ustawy nie został jeszcze objęty przez organa państwowe, oraz majątek obywateli niemieckich, lub osób, które zbiegły do nieprzyjaciela. Majątki te, w przeciwieństwie do majątków opuszczonych nie podlegały wprawdzie reprywatyzacji i pozostawały

pod zarządem T. Z. P. lub osób prawnych i instytucji, którym zostały przekazane, na własność jednak Skarbu Państwa względnie tych osób prawnych lub instytucji przechodziły dopiero z upływem lat 5 licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona.

Według nowego dekretu już z mocy samego prawa przechodzi na własność Państwa wszelki majątek:

a) Rzeszy Niemieckiej i b. Wolnego Miasta Gdańska;
b) obywateli Rzeszy Niemieckiej i b. Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej;
c) niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego;
d) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich, albo przez administrację niemiecką lub gdańską;
e) osób zbiegłych do nieprzyjaciela.

Majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych. W braku takich osób lub w razie zbiegu zainteresowań kilku osób prawnych, uchwała Rady Ministrów oznaczy osobę prawną, na własność której ma przejść majątek (art. 2 ust. 1 i 4).

Przepisy te pokrywają się z art. 2 p. 1 i 3 ustawy z dn. 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Według tego przepisu na własność Państwa przechodzą bez odszkodowania przedsiębiorstwa przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, bankowe, ubezpieczeniowe oraz handlowe, o ile podpadają pod jeden z punktów oznaczonych wyżej pod a) — e), a na własność odpowiednich polskich osób prawnych przedsiębiorstwa niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego. Odpadną tymsamym trudności prawne, wynikające stąd, że innemu traktowaniu podlegały przedsiębiorstwa przemysłowe, górnicze itd. obywateli niemieckich i gdańskich, oraz niemieckich lub gdańskich osób prawnych, od pozostałego majątku tych osób.

Dalszą, ważną poprawę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego wprowadził omawiany przepis przez wyraźne wyłączenie z pod przejęcia na własność Skarbu Państwa majątku obywateli niemieckich lub gdańskich narodowości polskiej. Ustawa bowiem z 6 maja nie liczyła się widocznie z istnieniem na ziemiach odzyskanych licznej rzeszy Polaków obywateli Rzeszy Niemieckiej i b. Wolnego Miasta Gdańska. W następstwie tego T.Z.P. przejmował na własność Państwa — szczególnie w pierwszym okresie po objęciu tych ziem — mienie ruchome i nieruchome Polaków, nieraz b. uczestników powstań śląskich, działaczy polskich, lub ofiar terroru hitlerowskiego

za przyznawanie się do polskości, a odwoływanie się do wyższej instancji lub do sądu, nie odnosiło skutku wobec wyraźnego brzmienia ustawy. Obecnie tego rodzaju wypadki nie będą mogły mieć miejsca, jednakowoż należałoby wydać przepis prawny, któryby umożliwiał naprawienie krzywd spowodowanych tym niedopatrzeniem w ustawie z 6 maja 1945 r. tj. zwrot zabranego majątku i ewentualne odszkodowanie; dekret bowiem z 8 marca 1946 r. takiego przepisu nie zawiera.

Wreszcie ustawa majowa nie zaliczała do majątków porzuconych majątku b. Wolnego Miasta Gdańska i jego obywateli, ani też majątku niemieckich i gdańskich osób prawnych oraz spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich. Luki te zostały obecnie wypełnione.

Majątki wyliczone w art. 2 ust. 1) przechodzą na własność Skarbu Państwa z m o c y s a m e g o p r a w a, nie potrzeba więc do tego osobnego orzeczenia lub zarządzenia właściwej władzy. Inaczej sprawę traktuje ustawa z 3 stycznia 1946 r. jeśli chodzi o przedsiębiorstwa przechodzące na własność Państwa bez odszkodowania a będące również majątkiem poniemieckim (wzgl. pogdańskim) Według bowiem punktu 7 art. 2 tej ustawy o przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego orzeka właściwy ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa minister, a rozporządzenie Rady Ministrów określi tryb postępowania, w którym nastąpi przejęcie przedsiębiorstwa na własność Państwa.

Przepis ten nie został uchylony wspomnianym wyżej art. 2 dekretu z 8 marca 1946 r., gdyż według wyraźnego postanowienia art. 39 przepisy tego dekretu nie naruszają postanowień ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Powstaje stąd pewna anomalia: Jeśli np. obywatel niemiecki jest właścicielem nieruchomości, a oprócz tego prowadzi przedsiębiorstwo przemysłowe, lub handlowe, to nieruchomość jego przechodzi na własność Państwa z mocy samego prawa, gdy tymczasem przedsiębiorstwo może być przejęte na własność Państwa dopiero z chwilą wydania orzeczenia właściwego ministra w trybie jaki określi dla tego postępowania Rada Ministrów.

Na własność Skarbu Państwa lub osób prawnych prawa publicznego nie przechodzą majątki:

a) które zostały zajęte lub skonfiskowane przez b. władze okupacyjne, chyba, że majątek ten stanowił przedtym własność Skarbu Państwa lub wspomnianych wyżej osób prawnych, albo zajęcie lub konfiskata dotyczyły mienia osób lub spółek wskazanych w ust. 1 i 4 art. 2,

b) których wyzbycie się na rzecz osób i spółek wymienionych w ust. 1 i 4 tego artykułu nastąpiło po dniu 1 września 1939 r. pod wpływem groźby uprawniającej właściciela zbywającego majątek do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli (art. 2 punkt 5).

Przepis ten wzorowany jest na art. 1 i 4 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Nasuwa się pytanie, czy ustęp a) może mieć zastosowanie na ziemiach odzyskanych, gdzie nie było władz okupacyjnych, a zajęcia lub konfiskaty majątków obywateli państw będących w wojnie z Niemcami dokonywały władze Rzeszy?

Litera prawa przemawia przeciw temu, sądzę jednak, że należy przepis ten zgodnie z jego intencją interpretować rozszerzająco i że majątki np. obywateli francuskich lub angielskich, skonfiskowane przez władze niemieckie nie będą przejęte na własność Państwa.

Pod względem zarządu majątków opuszczonych i poniemieckich dekret z 8 marca 1946 r. wprowadza również zasadniczą zmianę. Według ustawy z 6 maja 1945 r. Główny Urząd T.Z.P. prowadził za pośrednictwem swych wojewódzkich oddziałów zarząd wszystkimi majątkami opuszczonymi i porzuconymi. Jedynie zarząd gospodarstw rolnych winien był urząd ten przekazać władzom rolnym, a przedsiębiorstwa przemysłowe właściwemu Ministrowi, o ile ten z wnioskiem takim wystąpi (art. 14 i 15). Pozatym osoby prawne prawa publicznego, instytucje społeczne, organizacje kulturalne i oświatowe etc. mogły ubiegać się o przekazanie im w zarząd i użytkowanie majątków opuszczonych i porzuconych, decyzja jednak w tym względzie zależała wyłącznie od T.Z.P. (art. 13). Z reguły więc majątki te pozostawały na stałe we władaniu T.Z.P. a tymczasowość tego zarządu istniała właściwie tylko w jego tytule.

Stworzone natomiast obecnie urzędy likwidacyjne zgodnie z ich nazwą powołane są do likwidacji odnośnych majątków. Art. 12 bowiem głosi, że okręgowy urząd likwidacyjny po skontrolowaniu i przejęciu majątku według inwentarza i bilansu otwarcia, sporządzonego przez władze sprawujące tymczasowy zarząd, przekazuje majątki przechodzące z mocy art. 2 ust. 1 i 4 na własność Skarbu Państwa, lub osób prawnych prawa publicznego, w zarząd właściwym ze względu na rodzaj majątku, ministerstwom, lub organom samorządu terytorialnego, albo organom innych osób prawnych prawa publicznego ze szczególnym uwzględnieniem interesów osadnictwa i repatriacji.

Właściwe Ministerstwa mogą nadawać te majątki na własność osadnikom i repatriantom, o ile chodzi o ziemie odzyskane, w porozumieniu z Ministrem Ziem Odzyskanych.

Majątki opuszczone zostaną przekazane w zarząd właściwym ze względu na rodzaj danego majątku ministerstwom lub organom samorządu terytorialnego. Za zgodą właściwego ministra, majątki te mogą być ponadto oddane w bezpośredni zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności, szczególnie prześladowanych przez Niemców. Tryb zarządu majątków oraz warunki przekazywania ich w zarząd i użytkowanie ustali w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów w porozumieniu z Ministrem Skarbu i właściwymi ministrami (art. 12).

W ten sposób uniknie się niepożądanej wielotorowości w zarządzie mieniem przejętym przez Państwo i majątki te dostaną się szybko do rąk właściwego zarządu państwowego lub samorządowego, względnie w ręce odnośnych czynników społecznych i gospodarczych oraz osób prywatnych.

Przepisy dotyczące nieważności czynności i aktów prawnych zdziałanych w odniesieniu do majątków opuszczonych z władzami okupacyjnymi lub osobami działającymi z ich ramienia, lub w porozumieniu z nimi, lub też zdziałanych w celu zapobieżenia ich przejściu na własność Skarbu Państwa, lub osób prawnych prawa publicznego (art. 3), oraz przepisy dotyczące traktowania nabywców takich majątków, jako posiadaczy złej wiary (art. 4) wprowadzają w stosunku do analogicznych norm ustawy majowej jedynie poprawki stylistyczne.

Art. 5 i 6 regulują szczegółowo roszczenia Państwa, przedsiębiorstw i instytucji państwowych, osób prawnych prawa publicznego itd. do równowartości nakładów dokonanych przez nie oraz przez b. władze okupacyjne lub osoby i spółki działające z ramienia tych władz, lub w porozumieniu z nimi.

Jeżeli nakłady te przewyższają wartość majątku, Skarb Państwa, przedsiębiorstwa, instytucje lub osoby prawne prawa publicznego mogą zamiast zwrotu wkładów żądać wykupu majątku głównego według oszacowania przez komisję szacunkową, od orzeczenia której można odwołać się do właściwego sądu grodzkiego, który ustali warunki wykupu w postępowaniu niespornym.

Straty wynikłe wskutek utraty posiadania nie mogą być potrącane z nakładów.

Znaczne natomiast zmiany wprowadza dekret z 8 marca 1946 r. w dziedzinie reprywatyzacji majątków opuszczonych:

Przede wszystkim prawo stawiania wniosków o przywrócenie posiadania majątku, utraconego w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r., ograniczone jest czasowo do dnia 31 grudnia 1947 r. (art. 15 ust. 2), a objęcie w posiadanie majątku oddanego

w najem lub dzierżawę może nastąpić dopiero po upływie terminu dzierżawy lub najmu, lub też za 6-cio miesięcznym wypowiedzeniem (art. 17).

Następnie dekret dopuszcza poza reprywatyzacją w drodze sądowej także reprywatyzację w krótszej drodze administracyjnej mianowicie za zgodą O.U.L. właściwa władza zarządzająca majątkiem może przywrócić posiadanie osobie uprawnionej (art. 19).

Nie może być przywrócone posiadanie majątku opuszczonego który podlega przejęciu przez Państwo na własność stosownie do przepisów ustawy z 3 stycznia 1946 r. (poz. 17 Dz. Ust.).

Zarzut, że przedsiębiorstwo podlega przejęciu przez Państwo może być podniesiony przez powołaną do tego władzę lub instytucję najdalej do 31 grudnia 1946 r. (art. 22). Prawo władz państwowych do żądania wyłączenia z pod reprywatyzacji majątków, które mają szczególne znaczenie dla interesów Państwa (art. 25 § 1 ustawy z dn. 6 maja 1945 r.) zostało tymsamym znacznie ograniczone zgodnie zresztą z intencją cytowanej ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

W razie zgłoszenia takiego zarzutu, sąd zawiesza postępowanie, a podejmie je na żądanie wnioskodawcy dopiero po rozstrzygnięciu sprawy o przejęcie przedsiębiorstwa przez Państwo, lub w razie nieprzejęcia go przez Państwo na własność do 31 grudnia 1946 r. (art. 22 ust. 3 i 4).

Jeżeli zgłoszono w toku postępowania roszczenia z tytułu nakładów, sąd oznacza wysokość tych nakładów i sposób ich zapłaty zgodnie z zawartą ugodą, a w braku ugody, odsyła strony na drogę sądową.

Zabezpieczenie należności z tytułu nakładów musi być dokonane na rzecz Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i instytucji państwowych, oraz osób prawnych prawa publicznego, na rzecz innych osób natomiast tylko wówczas, gdy jest ono niezbędne dla uchronienia strony od niebezpieczeństwa utraty odnośnych roszczeń (art. 30).

Wreszcie dekret wprowadza umiarkowane opłaty od wniosków o przywrócenie w posiadanie oraz od zażaleń na postanowienia rozstrzygające merytorycznie sprawę (1/10 wzgl. 1/20 wpisu stosunkowego od wartości majątku będącego przedmiotem sprawy).

Poza tym stosuje się odpowiednie przepisy o kosztach sądowych (art. 28).

Terminy nabycia przez Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego tytułu własności majątków opuszczonych przez przedawnienie (zasiedzenie) zostały skrócone i wynoszą dla nieruchomości 10 lat, dla ruchomości 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona, dla roszczeń o zwrot

dochodów 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały pobrane.

Instytucje i organizacje użyteczności publicznej, spółdzielcze, społeczne, kulturalne i t. d. (art. 12 ust. 2) z przepisu tego korzystają tylko wówczas, gdy bezpośrednio przed upływem powyższych terminów przedawnienia (zasiedzenia) były w posiadaniu odnośnego majątku conajmniej przez 8 lat, jeśli chodzi o majątek nieruchomy, a conajmniej przez 3 lata. jeśli chodzi o ruchomości (art. 34).

Bardzo ważny jest art. 35, według którego postanowienie sądowe, wydane na podstawie art. 25 ustawy z 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (wzgl. art. 24 dekretu z 2 marca 1945 r. w tym samym przedmiocie), a odmawiające przywrócenia posiadania majątku, **nie tamuje** przywrócenia tego posiadania w trybie art. 20 nowego dekretu. Oznacza to możność wznowienia postępowania sądowego o reprywatyzację. Natomiast reprywatyzacja pozasądowa na zasadzie art. 19, moim zdaniem, w tych wypadkach nie będzie mogła mieć miejsca.

Minister Skarbu określi sposób likwidacji urzędów Tymczasowego Zarządu Państwowego, których prawa i obowiązki przejmą w granicach swego zakresu działania urzędy likwidacyjne (art. 37).

Nienaruszone nowym dekretem są przepisy prawne na podstawie których Państwo może wywłaszczyć majątki, ustanawiać przymusowy zarząd lub wprowadzać inne ograniczenia własności lub posiadania (art. 39).

Dekret, którego wykonanie poruczono Prezesowi Rady Ministrów wszedł w życie z dniem ogłoszenia t. j. 19 kwietnia 1946 r.

Dr TEODOR SWINARSKI

AKTUALNE KWESTIE Z DZIEDZINY PRAWA O OBYWATELSTWIE

Zanim przejdziemy do omówienia kilku aktualnych spraw z dziedziny naszego prawa o obywatelstwie, celowym będzie zapoznać się pokrótce z przepisami prawa niemieckiego w tej dziedzinie, ponieważ sprawy, które zamierzamy przedstawić, łączą się ściśle z nabywaniem podczas okupacji obywatelstwa niemieckiego przez obywateli polskich.

Pod wpływem doktryny rasowej Niemcy już w 1935 r., a więc w dwa lata po dojściu do władzy narodowych socjalistów, rozpoczęli rozbudowę swoich norm prawnych dotyczących obywatelstwa. Do tego czasu obowiązywała w Niemczech ustawa z 22.VII. 1913 r., która przewidywała, że każdy, kto posiada obywatelstwo jednego z krajów związkowych, wchodzących w skład Rzeszy, posiada tym samym także obywatelstwo Rzeszy. Po usunięciu samodzielności poszczególnych krajów związkowych i zjednoczeniu Niemiec w t. zw. Trzecią Rzeszę wydana została ustawa o obywatelstwie Rzeszy z 15.IX. 1939 r., która nie uchylając wspomnianej ustawy z 1913 r., wprowadziła w istniejącym stanie prawnym bardzo istotną zmianę. Ustawa ta bowiem odróżnia n i e m i e c k ą p r z y n a l e ż n o ś ć p a ń s t w o w ą, którą nabywa się nadal na zasadzie przepisów ustawy z 1913 r. przez urodzenie, legitymację, zawarcie małżeństwa i nadanie, oraz o b y w a t e l s t w o R z e s z y, które nabyć można wyłącznie przez nadanie, przyczym danej osobie wręcza się specjalny dokument zwany listem obywatela Rzeszy.

N i e m i e c k ą p r z y n a l e ż n o ś ć p a ń s t w o w ą p o s i a d a, kto należy do związku ochronnego (Schutzverband) Rzeszy i temu związkowi jest szczególnie zobowiązany, a w pojęciu narodowego socjalizmu z ochrony tego związku korzystają również Niemcy zamieszkali w innych krajach, skąd dążenie — szczególnie podczas wojny — do sprowadzania osób narodowości i pochodzenia niemieckiego z powrotem do Rzeszy. O b y w a t e l e m R z e s z y natomiast może być tylko osoba krwi niemieckiej lub pokrewnej, która zacho-

waniem swym wykazała, że chce wiernie służyć narodowi niemieckiemu i Rzeszy i do tej służby jest także zdolna. Tylko obywatel Rzeszy korzysta z pełni praw politycznych.

Tak więc już przed wojną Niemcy podzielili swych obywateli na dwie zasadnicze kategorie t.j. na osoby posiadające tylko niemiecką przynależność państwową i na pełnoprawnych obywateli Rzeszy.

Dalsze rozwinięcie norm. dotyczących niemieckiej przynależności państwowej nastąpiło przez ustawodawstwo wojenne, a mianowicie przez dekret z 8.X.1939 r. oraz rozporządzenia z 4.III.1941 i z 31.I. 1942 r. wraz z przepisami wykonawczymi, wydanymi w formie wewnętrznych okólników przez Ministra Spraw Wewnętrznych Rzeszy i Komisarza dla umocnienia niemczyzny. Nie wchodząc w szczegóły tych wszystkich przepisów, ani też nie przedstawiając ich ewolucji, zaznaczymy tylko, że dotyczyły one mieszkańców b. W. M. Gdańska i obszarów polskich przemocą wcielonych do Rzeszy oraz, że w końcu Niemcy odróżniali w praktyce cały szereg sposobów nabywania niemieckiej przynależności państwowej, między innymi także przez wpisanie do jednej z grup niemieckiej listy narodowej. Ponieważ ten właśnie sposób nadawania, a często narzucania wbrew woli zainteresowanej osoby, niemieckiej przynależności państwowej był przez władze okupacyjne stosowany do obywateli polskich, zamieszkałych lub też tylko przebywających na obszarach przemocą wcielonych do Rzeszy, ustawodawstwo nasze musiało w tej sprawie zająć odpowiednie stanowisko. Nastąpiło to w ustawie z 6.V.1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (poz. 96 Dz. Ust.), pozwalającej na rehabilitację osób, które podczas okupacji wbrew swej woli lub pod przymusem wpisane zostały do niemieckiej listy narodowej, a swoim zachowaniem wykazały polską odrębność narodową.

W pierwszych kilkunastu dniach wojny poważna ilość osób, pochodzących z województw centralnych i zachodnich, znalazła się — jak wiemy—na obszarze b. województw wschodnich. Przyczyny tego były rozmaite. Niektórzy dostali się tam razem z ewakuowanymi urzędami, w których byli zatrudnieni, inni dotarli tam ustępując przed nacierającym wrogiem, jeszcze inni udali się tam na podstawie wydanych rozkazów mobilizacyjnych. Byli i tacy, których wybuch wojny zastał na tym obszarze, a rozgrywające się wypadki pozbawiły możności powrotu. Pragnąc powrócić do swych stron rodzinnych, część tych osób skorzystała z przeprowadzanej przez władze niemieckie w 1940 i w początku 1941 r. reemigracji osób narodowości niemieckiej z tego obszaru i po uzyskaniu specjolnych dowodów osobistych, wydawanych reemigrantom przez władze niemieckie, przyłączyła się do niemieckich transportów reemigracyjnych.

W dowodach tych rubryka o przynależności panstwowej nie była wypełniona mimo, że osoby te, starając się o nie, musiały niewątpliwie powoływać się na swe pochodzenie niemieckie, gdyż inaczej nie pozwolonoby im przyłączyć się do transportów, przeznaczonych dla reemigrantów niemieckich. Zapewne Niemcy zdawali sobie doskonale sprawę, że do tych transportów przyłączają się również Polacy, a przez niewypełnienie rubryki o przynależności państwowej chcieli sobie w stosunku do nich zachować wolną rękę na przyszłość. W ten sposób osoby te dostały się częściowo na obszar t.zw. Generalnej Gubernii, częściowo na teren województw zachodnich przemocą włączonych do Rzeszy a częściowo nawet do samej Rzeszy. Podczas gdy Polakami, którzy z transportami reemigrantów niemieckich powrócili na obszar t.zw. Generalnej Gubernii, Niemcy dalej się nie interesowali, to całemu szeregowi Polaków, którzy dostali się na teren województw zachodnich i do Rzeszy, władze niemieckie po pewnym czasie doręczyły specjalne dokumenty, nadające im obywatelstwo niemieckie (t.zw. Einbürgerungsurkunde). Byli oni niewątpliwie niemile zaskoczeni takim obrotem sprawy i chociaż dokumenty te doręczono im bez jakichkolwiek starań z ich strony, przyjęcia ich nie odmówili, bo bez narażenia się na ostre represje odmówić już nie mogli, skoro figurowali na listach reemigrantów narodowości niemieckiej.

Obecnie zachodzi pytanie jak do tych ludzi mają ustosunkować się władze polskie? — Oczywiście należy ich traktować jako Polaków, odpowie zapewne każdy w pierwszej chwili. — Lecz co mówią o tym obowiązujące u nas przepisy? — Rozpatrując tę sprawę, pamiętać należy, że takie same dokumenty o nadaniu obywatelstwa niemieckiego otrzymały nie tylko osoby narodowości polskiej, które się przyłączyły do niemieckich transportów reemigracyjnych, lecz także „prawdziwi" reemigranci narodowości niemieckiej, których władze niemieckie ściągały, by ich osiedlić na ziemiach polskich i w ten sposób ziemie te germanizować.

Nasze władze administracyjne muszą więc te sprawy załatwić nie tylko zgodnie z obowiązującym u nas ustawodawstwem, lecz przy ich załatwianiu odbać także o to, aby z jednej strony wyłączyć ze społeczeństwa polskiego wrogi nam element niemiecki, z drugiej zaś strony nie stracić dla Państwa wartościowego żywiołu polskiego.

Z punktu widzenia obowiązujących u nas norm prawnych zaznaczyć przede wszystkim należy, że sprawy te nie mogą być załatwione na zasadzie przepisów ustawy z 6.V.1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (poz. 96 Dz. Ust.). Ustawa ta zajmuje się bowiem — jak wspomniano wyżej — takimi obywatelami polskimi, którzy na terenie b. W. M. Gdańska lub na obszarach,

wcielonych przemocą do Rzeszy, wpisani zostali do jednej z grup niemieckiej listy narodowej lub do grupy t.zw. „Leistungspole“ wbrew swej woli lub pod przymusem. Osoby zaś, o które nam chodzi, nie zostały wpisane do żadnej z tych grup, lecz otrzymały obywatelstwo niemieckie w drodze doręczenia im specjalnego dokumentu (t.zw. Einbürgerungsurkunde). Ponadto dokument ten został doręczony niektórym z tych osób nie na obszarach, wcielonych przemocą do Rzeszy, lecz podczas ich pobytu w samej Rzeszy. Wreszcie osoby te wprawdzie nie starały się o nadanie im obywatelstwa niemieckiego i z pewnością — jeżeli chodzi o Polaków — doręczeniem tych dokumentów były zaskoczone, gdyż nie przewidywały takich skutków swego przyłączenia się do niemieckich transportów reemigracyjnych, tym niemniej stwierdzić należy, że starając się o uzyskanie możności przyłączenia się do tych transportów, same tym pierwszym z własnej woli podjętym krokiem spowodowały doręczenie dokumentów, nadających im obywatelstwo niemieckie, których przyjęcia już odmówić nie mogły.

Przyłączając się do niemieckich transportów reemigracyjnych osoby te nie działały pod przymusem, lecz dobrowolnie, a usprawiedliwić je może do pewnego stopnia tylko to, że „za wszelką cenę“ chciały dostać się do swych stron rodzinnych, i opuścić obszary, na których według ich mniemiania groziło im niebezpieczeństwo utraty wolności lub nawet życia. Skoro więc osoby te, będąc narodowości polskiej z własnej woli starały się o uzyskanie od władz niemieckich dowodów, uprawniających do przyłączenia się do transportów reemigrantów narodowości niemieckiej, stwierdzić należy, że postąpiły w sposób niewłaściwy i swym własnym działaniem spowodowały wkońcu nadanie im obywatelstwa niemieckiego. Nabycie zaś obywatelstwa obcego w takich warunkach powoduje w myśl art. 11 ustawy o obywatelstwie (poz. 44 Dz. Ust. z 1920 r.) utratę obywatelstwa polskiego. Osoby te przeto, bez względu na to, że są narodowości polskiej, muszą być — przynajmniej na razie, dopóki ich sprawy nie znajdą definitywnego załatwienia — uważane za obywateli niemieckich.

Co jednak osoby te mają uczynić, by nie zostały raz na zawsze wyeliminowane ze społeczeństwa polskiego?

Ponieważ — jak już wspominano — droga rehabilitacji na zasadzie przepisów ustawy z 6.V.1945 r. jest dla nich zamknięta, nie pozostaje im nic innego jak zwrócić się do władzy administracji ogólnej II instancji (wojewody) z prośbą o nadanie im spowrotem obywatelstwa polskiego na zasadzie art. 8 i 9 ustawy o obywatelstwie. Muszą one przy tym między innymi wykazać, że prowadziły nieposzlakowany tryb życia. — I w tym tkwi sedno rzeczy. Nieposzlakowany tryb życia to nie tylko niefigurowanie w rejestrach kar-

nych. Od Polaka żądać należy czegoś więcej. Powinien stać wiernie przy swym Narodzie i dzielić z nim także i złe godziny. Jeżeli pod tym kątem widzenia spojrzymy na zachowanie się tych ludzi, którzy pod pozorem, że są pochodzenia niemieckiego, przyłączali się do transportów reemigrantów niemieckich, to każdy chyba przyzna, że nie stanęli oni na wysokości zadania. Skoro więc obecnie starać się będą o nadanie spowrotem utraconego obywatelstwa polskiego, muszą w podaniu swym w sposób wyczerpujący przedstawić te okoliczności, które ich skłoniły do przyłączenia się do transportów reemigrantów niemieckich. Jeżeli wojewoda po dokładnym zbadaniu sprawy dojdzie do przekonania, że nie działali oni z motywów niskich i że przytoczone przez nich okoliczności mogą w dostatecznej mierze usprawiedliwić ich zachowanie się, wówczas skorzysta ze swego uprawnienia i nada im spowrotem obywatelstwo polskie, które z własnej winy utracili. W przeciwnym razie odmawiając ich prośbie, w orzeczeniu swym stwierdzi, że utracili obywatelstwo polskie. — Osobiście jestem przeświadczony, że przeważająca większość tych ludzi załamała się nie z braku przywiązania do kraju i narodu polskiego, lecz poprostu z obawy przed różnego rodzaju trudnościami, szykanami, terrorem a może i śmiercią, które im zresztą nie zawsze groziły. Obawy te w umysłach tych ludzi, oderwanych przez wojnę od stron rodzinnych, rodzin i przyjaciół i podlegających pewnej ogólnej wówczas psychozie, nabierały takich rozmiarów, że bez głębszego zastanowienia się nad niewłaściwością swego kroku, korzystali z pierwszej okazji, jaka im się nadarzyła, by wyrwać się z obcego otoczenia i powrócić tam, skąd pochodzili. Nie przewidzieli, że ten jeden niewłaściwy krok, jakim było przyłączenie się do transportów reemigrantów niemieckich pod pozorem, że sami są pochodzenia niemieckiego, pociągnie za sobą „obdarzenie" ich obywatelstwem niemieckim, którego to daru w istniejących wówczas warunkach nie mogli już nie przyjąć.

Gdy w roku 1944 front wschodni przesuwał się coraz bardziej na zachód i zbliżał się do naszych dawniejszych granic, Niemcy rozpoczęli ewakuację różnych swych urzędów i instytucji, stworzonych na obszarze b. województw wschodnich. Do tych transportów ewakuacyjnych przyłączali się także Polacy na podstawie tymczasowych dowodów niemieckiej przynależności państwowej, uzyskiwanych przez nich nieraz podstępnie od władz niemieckich. Te tymczasowe dowody mieli oni po przybyciu nam miejsce przeznaczenia wymienić na dowody stałe. Oczywiście nikt z tych ludzi z tą wymianą się nie spieszył, lecz dostawszy się na obszary przemocą włączone do Rzeszy, każdy czekał co będzie dalej. Był to przecież — jak wspominano — już rok 1944 i wszyscy zdawali sobie sprawę z tego, że rychlej czy później wojna skończy się klęską Niemiec. Władze okupa-

cyjne wtedy także uległy już pewnemu rozprężeniu, a aktywność ich w kierunku zdobywania materiału ludzkiego do pracy lub dla wcielenia do wojska niemieckiego osłabła tak dalece, że większego nacisku na wymianę wspomnianych tymczasowych dowodów na dowody stałe nie wywierały, a osoby, legitymujące się tymczasowymi dowodami, traktowały na równi z polakami zamieszkałymi na tych obszarach.

Wojna się skończyła i obecnie osoby te, zdając sobie sprawę, że posiadanie tych tymczasowych dowodów niemieckiej przynależności państwowej, jest dla nich kompromitujące, zwracają się do naszych władz administracyjnych z zapytaniem, co mają czynić, by te kompromitujące dowody zamienić na inne stwierdzające, że są nadal obywatelami polskimi.

Sądzę, że także co do tych osób stanąć należy na stanowisku, że utraciły one z własnej winy obywatelstwo polskie. Okoliczności, w których osoby te przyłączyły się do niemieckich transportów ewakuacyjnych są podobne do tych, w których inne, o których mówiliśmy wyżej, przyłączały się w 1940 i 1941 r. do transportów reemigrantów niemieckich. I jedni i drudzy swoim własnym wystąpieniem spowodowali, że wręczono im dokumenty stwierdzające ich niemiecką przynależność państwową. To też muszą ponosić konsekwencje swojego zachowania się w postaci utraty obywatelstwa polskiego. Jest bowiem rzeczą nieistotną, czy ktoś otrzymał dokument stały, nadający mu obywatelstwo niemieckie, czy też tylko dokument tymczasowy, skoro sam przez swe wystąpienie spowodował wręczenie mu takiego dokumentu. Nie jest również rzeczą istotną, czy dokument taki uzyskał w normalnej drodze, czy też przez przekupstwo lub podstęp. Wreszcie dla oceny przez władze polskie zachowania się tych osób nie może być w żadnym razie miarodajne to, że Niemcy chociaż sami wręczyli im dokumenty, nadające im tymczasową niemiecką przynależność państwową, traktowali ich później na równi z Polakami. — To też — moim zdaniem — wymagać należy, aby osoby, które z własnej woli przyjęły te dokumenty z rąk niemieckich, by w ten sposób uzyskać możność przyłączenia się do niemieckich transportów ewakuacyjnych, obecnie starały się o uzyskanie spowrotem utraconego obywatelstwa polskiego. — Rzecza władzy będzie ocenić w każdym poszczególnym przypadku, czy dana osoba mimo swego niewątpliwie nagannego zachowania się może być przez nadanie obywatelstwa przyjęta spowrotem do społeczeństwa polskiego.

Wyznawana przez Niemców doktryna rasowa doprowadziła ich z jednej strony do popełniania najpotworniejszych masowych zbrodni, a z drugiej strony do poszukiwania w okupowanych krajach takich jednostek, których zewnętrzny wygląd odpowiadał ich poję-

ciom o cechach rasy germańskiej i umieszczania ich w specjalnym obozie rasowym w Łodzi. W obozie tym znalazła się także pewna ilość Polaków, kobiet i mężczyzn, których poddawano różnym badaniom w celu stwierdzenia, czy mogą stanowić odpowiedni materiał na obywateli sławetnej trzeciej Rzeszy. Jeżeli badania te wypadły zadawalająco, osoby wybrane otrzymywały dowody osobiste z adnotacją, że posiadają odpowiednie warunki dla wcielenia do społeczeństwa niemieckiego. Oczywiście wydania takiego dowodu osobistego nie można uważać za równoznaczne z nadaniem obywatelstwa niemieckiego, osobyte były tylko przymusowymi kandydatami na przyszłych obywateli niemieckich, wobec czego należy je nadal uważać za obywateli polskich.

Kilkakrotnie już wspominaliśmy o ustawie z 6.V.1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów. W związku z procesami rehabilitacyjnymi, które ustawa ta przewiduje dla osób wpisanych przez okupanta do niemieckiej listy narodowej, zachodzi pytanie, czy postanowienie sądu, odmawiające pewnej osobie rehabilitacji, powoduje utratę przez nią obywatelstwa polskiego.

Ustawa z 6.V.1945 r. przewiduje — jak wiadomo — procesy rehabilitacyjne w dwóch przypadkach, a mianowicie: 1) w wyniku dochodzenia, przeprowadzonego wskutek zawiadomienia władz bezpieczeństwa lub prokuratora specjalnego sądu karnego, że pewna osoba wpisana została z własnej woli do 3-ej lub 4-ej grupy niemieckiej listy narodowej lub też, że zachowanie pewnej osoby w okresie okupacji nie da się pogodzić z polską odrębnością narodową oraz 2) na skutek wniosku osoby, wpisanej do 2-ej grupy niemieckiej listy narodowej lub zaliczonej do jednej z grup uprzywilejowanych przez okupanta lub też wpisanej do 3-ej grupy wspomnianej listy, co do której władza okupacyjna zrzekła się odwołania niemieckiej przynależności państwowej. W obu przypadkach proces odbywa się na tych samych zasadach z tą jednak różnicą, że w razie wytoczenia procesu rehabilitacyjnego wskutek zawiadomienia o „nielojalności" pewnej osoby (przypadek 1) ciężar dostarczenia dowodów spada w myśl zasad postępowania karnego na prokuratora, przy wszczęciu zaś procesu na wniosek osoby zainteresowanej (przypadek 2) osoba ta, w myśl wyraźnego przepisu ustawy, musi dowieść, że wpisana została na niemiecką listę narodową wbrew swej woli lub pod przymusem, a swoim postępowaniem wykazała polską odrębność narodową.

Z dalszego przepisu ustawy, że tylko takie postanowienie sądu musi zawierać uzasadnienie, które uwzględnia wniosek, a więc rehabilituje „obwinionego" jako pełnowartościowego obywatela polskiego, wynika, że postanowienie odmawiające rehabilitacji nie potrzebuje zawierać i zazwyczaj też nie zawiera motywów, któreby po-

zwoliły na zorientowanie się, jakie okoliczności skłoniły sąd do jego negatywnej decyzji. Z wyjątkiem przypadku wytoczenia procesu rehabilitacyjnego wskutek doniesienia o „nielojalności" pewnej osoby oraz z wyjątkiem przypadku wszczęcia takiego procesu przez osobę zaliczoną przez okupanta do jednej z grup uprzywilejowanych (które to przypadki jeszcze omówimy), w procesach rehabilitacyjnych chodzi zawsze o osoby, wpisane do jednej ze wspomnianych grup niemieckiej listy narodowej. Sam przeto fakt, że w takim procesie zapadło postanowienie, odmawiające pewnej osobie rehabilitacji, stanowi dowód, że sąd uznał, iż osoba ta wpisana została na niemiecką listę narodową nie pod przymusem i nie wbrew jej woli lecz z a j e j z g o d ą. Ponieważ zaś w myśl przytoczonych na wstępie przepisów niemieckich osoba, wpisana do jednej z grup niemieckiej listy narodowej, nabywa tym samym niemiecką przynależność państwową, wypływa stąd wniosek, że nabywając tę przynależność za swą zgodą, traci obywatelstwo polskie (art. 11 ustawy o obywatelstwie).

Na pytanie więc, czy osoba wpisana na obszarze b. W. M. Gdańska lub na obszarach przemocą wcielonych do Rzeszy do 2-ej, 3-ej lub 4-ej grupy niemieckiej listy narodowej, której postanowieniem sądu odmówiono rehabilitacji, traci obywatelstwo polskie, należy odpowiedzieć, że osoba ta istotnie nie może być uważana za obywatela polskiego, ponieważ obywatelstwo to utraciła, lecz nie przez postanowienie sądu, a przez wpisanie jej za jej zgodą do jednej z wspomnianych grup niemieckiej listy narodowej. Postanowienie sądu w procesie rehabilitacyjnym nie stwarza bowiem, jeżeli chodzi o kwestię obywatelstwa, którą sąd wcale się nie zajmuje, nowego stanu prawnego dla danej osoby, nie pozbawia jej więc obywatelstwa, lecz przez odmówienie rehabilitacji stwierdza tylko fakt, że osoba ta wpisana została na niemiecką listę narodową za jej zgodą. Wyciągnięcie konsekwencji z tego przez sąd ustalonego faktu należy już, o ile chodzi o sprawę obywatelstwa, wyłącznie do właściwej władzy administracyjnej tj. do wojewody, który po zapadnięciu odmownego postanowienia w procesie rehabilitacyjnym powinien doręczyć danej osobie orzeczenie stwierdzające, że utraciła obywatelstwo polskie. W uzasadnieniu należy wskazać, że jak to wynika z postanowienie sądu odmawającego rehabilitacji, wpisana została do niemieckiej listy narodowej za jej zgodą, nabyła przez to na zasadzie przytoczonych na wstępie przepisów niemieckich obywatelstwo niemieckie, a tym samym w myśl art. 11 ustawy o obywatelstwie utraciła obywatelstwo polskie.

Co się tyczy osób, którym wytoczono proces rehabilitacyjny z tego jedynie powodu, że ich zachowanie w okresie okupacji nie da się pogodzić z polską odrębnością narodową, to z uwagi na to, że — jak

wspomniano — sąd kwestią obywatelstwa wogóle się nie zajmuje, kwestia ta musi być rozstrzygnięta na podstawie ustawy o obywatelstwie. Ustawa ta zaś nie przewiduje utraty obywatelstwa z powodu „niewłaściwego" z punktu widzenia narodowego zachowania się. To też w stosunku do osób tych stosowane być mogą wprawdzie represje, przewidziane w przytoczonej kilkakrotnie ustawie z 6.V. 1945 r. i ewent. w kodeksie karnym, lecz pozostają one nadal obywatelami polskimi.

Pozostaje jeszcze do omówienia sprawa zaliczania przez okupanta obywateli polskich do jednej z grup uprzywilejowanych i wpisywania ich na odpowiednią listę narodowościową. Chodzi w tym przypadku o nasze mniejszości narodowe jak Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini itd. — I w tym przypadku o zachowaniu lub utracie przez nich obywatelstwa polskiego decyduje nie wynik procesu rehabilitacyjnego, lecz fakt wpisania ich przez okupanta na specjalną listę narodowościową (rosyjską, ukraińską, białoruską it.d.). Fakt ten jednak według przepisów niemieckich nie powoduje nabycia przez nich obywatelstwa niemieckiego, a tym mniej obywatelstwa innego kraju, którego im przecież Niemcy nadać nie mogli. Ponieważ także polska ustawa o obywatelstwie nie przewiduje w takim przypadku utraty obywatelstwa, stwierdzić należy, że osoby te zachowały nadal swe obywatelstwo polskie.

W analogiczny sposób przedstawiałaby się kwestia obywatelstwa, gdyby obywatel polski narodowości polskiej na własny wniosek wpisany został przez okupanta na listę jednej ze wspomnianych grup uprzywilejowanych. Osobnik taki popełniłby wprawdzie przestępstwo z art. 100 kodeksu karnego (działanie na korzyść nieprzyjaciela), a w razie niezgłoszenia wniosku o rehabilitację lub w razie odmówienia rehabilitacji przez sąd, podlegałby umieszczeniu w obozie i poddaniu pracy przymusowej, utraciłby na zawsze prawa publiczne i obywatelskie prawa honorowe, mienie jego uległoby konfiskacie (art. 16 ustawy z 6.V.1945 r.), lecz zachowałby nadal swe obywatelstwo polskie.

Tych kilka przykładów, przytoczonych z obecnej praktyki władz administracyjnych. daje pogląd na aktualne kwestie z dziedziny prawa o obywatelstwie. Podobnych spraw jest oczywiście więcej. Wybraliśmy tych kilka charakterystycznych.

DR MARIAN BUSZYŃSKI

WŁADZE I POSTĘPOWANIE W SPRAWACH LOKALOWYCH*)

Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. R. P. Nr. 4 z 1946 r. poz. 27), normując odnośne uprawnienia władz administracyjnych, przekazuje je t. zw. władzom kwaterunkowym i komisjom lokalowym a zarazem określa tryb postępowania w tych sprawach.

I. Organizacja władz.

Władze I instancji.

Władzami kwaterunkowymi I instancji, powołanymi do wykonywania publicznej gospodarki lokalami oraz publicznej kontroli najmu lokali są (art. 24 dekretu):

W miastach — zarządy miejskie, działające przez specjalnie do tego powołane wydziały (oddziały, referaty) kwaterunkowe.

W miastach wydzielonych mogą być powołane nadto dzielnicowe biura kwaterunkowe.

Zakres czynności wydziału kwaterunkowego i dzielnicowych biur kwaterunkowych powinien być podany do wiadomości publicznej drogą odpowiednich obwieszczeń.

W gminach wiejskich — zarządy gminne.

Podczas gdy zatem według poprzednio obowiązującego dekretu z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (poz. 18 Dz. Ust.) władzą powołaną do regulowania spraw mieszkaniowych a m. in. do przydzielania mieszkań były już w I instancji komisje mieszkaniowe, złożone z przewodniczącego, delegowanego przez właściwą miejską (gminną) radę narodową oraz z przedstawiciela właścicieli nieruchomości i przedstawiciela związków zawodowych lub istniejących w danej gminie zrzeszeń społecznych, — to obecnie udział w tych sprawach czynnika społecznego,

---

*) Zob. artykuł tegoż autora „Uprawnienia władz administracyjnych w sprawach najmu lokali" ogłoszony w Nr. 2—3 „Gazety Administracji".

orzekającego kolegialnie, przewidziany jest dopiero w II instancji w postaci komisyj lokalowych.

Zakres działania władz kwaterunkowych wynika z poszczególnych postanowień dekretu z 21 grudnia 1945 r., a w szczególności do zakresu tego należy:

A. W ramach publicznej gospodarki lokalami:

1) przydzielanie lokali mieszkalnych i użytkowych albo zespołu lokali (art. 5 ust. 1, art. 8 ust. 2);

2) przydzielanie w granicach postanowień dekretu pomieszczeń sublokatorskich oraz zatwierdzanie oddania pomieszczeń sublokatorskich w drodze swobodnego podnajmu (art. 5 ust. 2 i art. 7);

3) nakładanie na głównych lokatorów obowiązku dostarczenia koniecznych sprzętów domowych osobom zatrudnionym w służbie państwowej lub samorządowej, które uzyskały przydział pomieszczenia sublokatorskiego (art. 5 ust. 4);

4) wyłączanie z lokali użytkowych części przekraczających obowiązujące normy powierzchni (art. 7 ust. 4);

5) potwierdzanie najmów lokali w domach stanowiących własność, lub będących w użytkowaniu Skarbu Państwa, samorządu, instytucyj społecznych i spółdzielni mieszkaniowych oraz kontrola wykorzystania powierzchni lokali i określanie powierzchni wolnej od podnajmu w tych domach (art. 8 ust. 1 i 3);

6) zgłaszanie do władzy budowlanej wniosków o przeróbkę większych lokali mieszkalnych na więcej mniejszych samodzielnych mieszkań (art. 9 ust. 1);

7) cofnięcia przydziałów lokali w razie utraty prawa do przydziału i przydzielanie pomieszczeń zastępczych dla sublokatorów mieszkań zwolnionych (art. 13);

8) wykonywanie planu rozmieszczeń przedsiębiorstw i placówek gospodarczych w miastach (art. 14 ust. 3);

9) określanie warunków przydziału lokali dla przedsiębiorstw i nakładanie na nie obowiązków wykonania robót budowlanych w myśl art. 15 ust. 3 i 4;

10) wydawanie nakazów usunięcia osób w wypadkach wymienionych w art. 25 lit. b) i wydawanie decyzyj ustalających wysokość kosztów przeprowadzki tych osób (art. 18 ust. 1).

Poszczególne z powyższych uprawnień zostały już omówione w artykule „Uprawnienia władz administracyjnych w sprawach najmu lokali" ogłoszonym w Nr. 2—3 „Gazety Administracji". Tu dodać należy, że w związku z uprawnieniem wymienionym wyżej pod 10) nasuwa się kwestia, jakie kategorie osób obejmuje art. 25 pkt. b) dekretu. Otóż z zestawienia pkt. b) z pktem c) art. 25, który odnosi się do osób *nie mających* prawa do uzyskania przydziału lokalu w danym mieście lub osiedlu i osób, które *zajęły*

lokal bez uzyskania wymaganego przez dekret przydziału, wynika, że pkt. b) art. 25 obejmuje wszystkie inne osoby, a więc wszystkie osoby mające prawo do uzyskania przydziału w danym mieście lub osiedlu (art. 4), o ile nie zajęły lokalu samowolnie, bez wymaganego przez dekret przydziału.

Tym samym więc należy dojść do wniosku, że pkt. b) art. 25 obejmuje osoby:

1) które uzyskały przydział lokalu, oraz

2) które posiadając prawo do uzyskania przydziału, przydziału takiego nie uzyskały, ponieważ dekret tego od nich nie wymaga. Do osób tych należą osoby, które w granicach przepisów dekretu wynajęły lokal drogą swobodnego najmu lub podnajmu, oraz właściciele domów względnie mieszkań, w nich zamieszkali, — o ile mają prawo do uzyskania przydziału lokalu w danej miejscowości (art. 4) — którzy oczywiście nie mają potrzeby starać się o przydział mieszkania, skoro mieszkanie posiadają i których sytuacja prawna nie powinna być gorsza od sytuacji prawnej ich najemców lub podnajemców.

W art. 25 dekretu ustalono zakres działania władzy kwaterunkowej, wymieniając prócz wydawania orzeczeń i nakazów w sprawach wymienionych już wyżej pod 1) i 10), ponadto uprawnienia władzy kwaterunkowej do:

11) wydawania nakazów usunięcia z zajmowanych lokali osób lub instytucyj nie posiadających prawa do przydziału lokalu w danej miejscowości oraz osób, które zajęły dany lokal bez uzyskania wymaganego przydziału (art. 25 lit c);

12) zajmowania pomieszczeń w hotelach, pensjonatach, domach zajezdnych i mieszkaniach prywatnych na przejściowe kwatery służbowe dla pracowników służb publicznych i osób wojskowych (art. 25 lit. d);

13) udzielania zezwoleń na zamianę lokali, o ile nie narusza ona praw innych osób (art. 25 lit. e), tudzież

14) regulowania wszelkich innych spraw związanych z publiczną gospodarką lokalami (art. 25 lit. f).

To ostatnie postanowienie umieszczone w art. 25, wyliczającym bynajmniej nie wyczerpująco uprawnienia władzy kwaterunkowej, bo pomijającym uprawnienia wymienione wyżej pod 2) — 9), — odnieść należy niewątpliwie i do tych ostatnich uprawnień. Wobec swego ogólnikowego ujęcia nasuwa ono poza tym wątpliwość, czy i jakie inne jeszcze sprawy związane z publiczną gospodarką lokalami mogą być regulowane przez władze kwaterunkowe. Wątpliwości w tym kierunku będą zapewne usunięte w rozporządzeniu wykonawczym. Do spraw takich mogłaby należeć np. kontrola przestrzegania przez właścicieli domów i głównych lokatorów po-

stanowień dekretu, co do zawiadamiania o lokalach wolnych lub niedostatecznie zaludnionych.

B. W ramach publicznej kontroli najmu.

Do zakresu działania władzy kwaterunkowej należy:

1) przydzielanie wolnych lokali mieszkalnych na wniosek osób interesowanych (art. 20 lit. a) oraz art. 22 ust. 1 i 2);

2) regulowanie wielkości pomieszczeń zgodnie z przepisami kwaterunkowymi wydanymi przez miejską (gminną) radę narodową (art. 20 lit. b);

3) regulowanie stosunków między najemcą i wynajmującym co do używania lokali (art. 20 lit. c);

4) wydawanie na żądanie władz sądowych opinii w kwestiach odroczenia eksmisji lokatorów i sublokatorów (art. 20 lit. d);

5) zatwierdzanie umów najmu zawieranych przez właścicieli nieruchomości wzgl. zarządców domów (art. 21 lit. c) *).

Dekret przewiduje w art. 27 możliwość powoływania do życia przez miejskie i gminne rady narodowe organów pomocniczych dla władz kwaterunkowych w postaci domowych (kolonijnych) organów, których zadaniem będzie dopilnowanie, ażeby wynikające z dekretu obowiązki były przez mieszkańców poszczególnych nieruchomości, zarządców domów i osoby prowadzące meldunki należycie wykonywane. Sposób powoływania powyższych organów i zakres ich kompetencji mają określać przepisy wydane przez właściwe rady narodowe. Organami tymi według ust. 2 art. 27 mogą być w spółdzielniach mieszkaniowych organa tych spółdzielni.

Dodać należy, że według art. 8 ust. 4 wojewódzka komisja lokalowa (art. 28) może zastrzec sobie prawo dysponowania wolnymi lokalami w budynkach mieszkalnych, położonych w obrębie zakładów przemysłowych lub przedsiębiorstw państwowych, a przeznaczonych wyłącznie dla osób zatrudnionych w tych zakładach i przedsiębiorstwach. Gospodarkę lokalami mieszkalnymi w tych zakładach i przedsiębiorstwach wykonują właściwe organa zarządzające (nie zaś władze kwaterunkowe). Jeżeli wojewódzka komisja lokalowa skorzysta z powyższego upoważnienia dekretu i zastrzeże sobie prawo dysponowania wolnymi lokalami w powyższych budynkach, — wówczas decyzje jej wydane w tym zakresie będą decyzjami władzy I instancji.

*) Poszczególne uprawnienia władz kwaterunkowych w zakresie publicznej kontroli najmu zostały omówione w artykule „Uprawnienia władz administracyjnych w sprawach najmu lokali" ogłoszonym w Nr 2 — 3 „Gazety Administracji".

Władze II instancji.

Władzami drugiej instancji w sprawach publicznej gospodarki lokalami i publicznej kontroli najmu lokali są miejskie (gminne) komisje lokalowe.

Komisje te mają być powołane przez właściwe miejskie (gminne) rady narodowe, które zarazem ustalić mają ich wewnętrzną organizację i regulamin czynności (art. 26 ust. 1).

Poza tym, że są to organa kilkuosobowe, orzekające kolegialnie co wynika z ich nazwy, nie wynika z dekretu, z ilu osób mają się one składać ani też z jakich kół mają członkowie ich być powoływani przez rady narodowe. Postanowienie art. 26 ust. 2 poruczające komisjom lokalowym wykonywanie kontroli społecznej nad funkcjonowaniem władz kwaterunkowych wskazywałoby, że w skład tych komisyj powinni wchodzić przedstawiciele interesowanych kół społeczeństwa.

Ponieważ decyzja w tych kwestiach pozostawiona jest w dekrecie właściwym radom narodowym, zachodzi obawa, że zorganizowanie tych komisji mogłoby nastąpić w poszczególnych miejscowościach niejednolicie. Byłoby zatem wskazane, aby zostały wydane odpowiednie dyrektywy zapewniające jednolitą organizację komisyj lokalowych na całym obszarze Państwa.

W miastach wydzielonych, w których utworzone będą dzielnicowe biura kwaterunkowe (art. 24), nakazuje dekret powołanie przez miejską radę narodową dzielnicowych komisyj lokalowych (art. 26 ust. 3).

W wypadku, gdy na podstawie art. 2 ust. 3 zostanie publiczna gospodarka lokalami wprowadzona w osiedlach podmiejskich, a gospodarka ta zostanie przez Radę Ministrów podporządkowana władzom kwaterunkowym zainteresowanego miasta, — miejskie ((gminne) komisje lokalowe w osiedlach podmiejskich stają się dzielnicowymi komisjami lokalowymi, o ile miejska rada narodowa danego miasta nie postanowi inaczej.

Do zakresu działania komisyj lokalowych należy (art. 26 ust. 2)

a) załatwianie odwołań od decyzji władz kwaterunkowych w sprawach publicznej gospodarki lokalami i publicznej kontroli najmu, o ile do załatwienia odwołania nie jest właściwa wojewódzka komisja lokalowa (art. 29 lit. e), — oraz

b) wykonywanie kontroli społecznej nad funkcjonowaniem władz kwaterunkowych.

Te ostatnie uprawnienie nie nadaje oczywista komisjom lokalowym charakteru władzy przełożonej władz kwaterunkowych, natomiast nadaje im prawo oceniania prawidłowości działania tych

władz i zwracania się z odpowiednimi uwagami wzgl. wnioskami do właściwych władz przełożonych i nadzorczych.

Prócz wspomnianych miejskich (gminnych) komisyj lokalowych dekret przewiduje (art. 28) powołanie do życia wojewódzkich komisyj lokalowych, złożonych z przewodniczącego, jego zastępcy oraz członków delegowanych przez władze rządowe i prezydia wojewódzkich rad narodowych, a w Warszawie i Łodzi przez zarządy miejskie. Sposób powoływania i wewnętrzną organizację wspomnianych komisyj ustala Prezes Rady Ministrów.

Ustalenie to nastąpiło w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 22 maja 1946 r. w sprawie Państwowej Komisji Lokalowej i wojewódzkich komisyj lokalowych (poz. 157 Dz. Ust.).

Według § 4 tegoż rozporządzenia wojewódzka komisja lokalowa składa się z 5 członków, a w szczególności z:

1) wojewody lub jego przedstawiciela, jako przewodniczącego,

2) członka delegowanego przez prezydium właściwej wojewódzkiej rady narodowej, jako zastępcy przewodniczącego

3) sędziego wyznaczonego przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego,

4) delegata wojewódzkiej władzy budowlanej i

5) delegata dowódcy właściwego okręgu wojskowego.

W wojewódzkiej komisji lokalowej dla miasta Łodzi w miejsce wymienionych wyżej pod 1) i 2) członków wchodzi prezydent miasta lub jego przedstawiciel jako przewodniczący oraz członek delegowany przez prezydium miejskiej rady narodowej jako zastępca przewodniczącego. Ponadto w skład tej Komisji wchodzą delegaci władz wymienionych wyżej pod 3).—5).

W skład wojewódzkiej komisji lokalowej dla miasta Warszawy wchodzi:

1) przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów jako przewodniczący,

2) przedstawiciel prezydenta miasta, jako zastępca przewodniczącego,

3) delegat Ministra Odbudowy,

4) delegat Ministra Obrony Narodowej oraz

5) delegat Prezesa Centralnego Urzędu Planowania.

Wojewódzką komisję lokalową zwołuje przewodniczący. Uchwały komisji zapadają większością głosów, w obecności conajmniej połowy jej członków, a więc conajmniej 3 członków, w tej liczbie przewodniczącego lub jego zastępcy. W razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego (§ 5 rozp.).

Biuro wojewódzkiej komisji lokalowej wchodzi w skład urzędu wojewódzkiego, a w Warszawie i Łodzi — w skład zarządu miejskiego (§ 6 rozp.).

Wojewódzkie komisje lokalowe są według art. 29 lit. e) władzami II instancji powołanymi do załatwiania odwołań od decyzyj władz kwaterunkowych w sprawach, w których jedną ze stron są urzędy, władze, zakłady, przedsiębiorstwa lub instytucje państwowe albo samorządowe, albo też pozostające pod zarządem państwowym, lub osoba prawna prawa publicznego albo stowarzyszenie wyższej użyteczności. W tych sprawach zatem do załatwienia odwołań osób interesowanych od decyzji władzy kwaterunkowej nie są są powołane miejskie (gminne) komisje lokalowe, lecz bez względu na to, która z osób interesowanych wniosła odwołanie — wyłącznie wojewódzkie komisje lokalowe.

Poza tym do zakresu działania wojewódzkich komisyj lokalowych należy:

1) udzielanie wspomnianym wyżej urzędom, władzom, zakładom itd. zezwoleń na złożenie do zarządu miejskiego (gminnego), t. j. do władzy kwaterunkowej, wniosku o przydzielenie lokalu lub pomieszczenia na potrzeby własne lub ich pracowników, oraz ustalanie kolejności, w jakiej wnioski te mają być uwzględnione (art. 29 lit. a, b);

2) ustalanie w związku z przepisem art. 25 lit. b), czy przedsiębiorstwo społeczne lub spółdzielcze ma szczególne znaczenie gospodarcze (art. 29 lit. c);

3) ustalanie w związku z art. 6 ust. 3, art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 3, na wniosek władzy kwaterunkowej maksymalnej powierzchni biur, zakładów i innych lokali użytkowych będących w użytkowaniu Państwa, samorządu i innych osób prawnych prawa publicznego (art. 29 lit. d);

4) wykonywanie kontroli nad władzami kwaterunkowymi z punktu widzenia publicznych potrzeb lokalowych (art. 29 lit. f);

5) wykonywanie kontroli gospodarki mieszkaniowej w budynkach mieszkalnych położonych w obrębie zakładów przemysłowych lub przedsiębiorstw państwowych, a przeznaczonych wyłącznie dla osób zatrudnionych w tych zakładach i przedsiębiorstwach i dysponowanie wolnymi lokalami w tych budynkach, o ile prawo takiego dysponowania wojewódzka komisja lokalowa sobie zastrzeże (art. 8 ust. 4 i art. 29 lit. g).

W tym ostatnim wypadku zatem wojewódzka komisja lokalowa będzie pierwszą instancją w zakresie spraw unormowanych dekretem, o czym już wyżej była mowa.

W związku z tym wymaga rozważenia kwestia, czy od orzeczeń tej komisji wydanych w tych sprawach służy odwołanie i do jakiej władzy.

W tym kierunku dekret nie zawiera żadnych postanowień, przepis zaś art. 35 postanawiający, że orzeczenia komisyj lokalowych są prawomocne, — oczywiście odnosi się tylko do orzeczeń komisyj lokalowych wydanych w II instancji, zapadłych w załatwieniu odwołań do decyzyj władz kwaterunkowych.

Ponieważ więc według art. 82 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 z 1928 r. Dz. Ust.) od decyzji głównej wydanej w I instancji służy odwołanie do instancji bezpośrednio wyższej, o ile poszczególne ustawy nie stanowią odmiennie takiego zaś odmiennego postanowienia wyłączającego odwołanie w powyższych wypadkach dekret nie zawiera, a przeciwnie w art. 31 odsyła do przepisów o postępowaniu administracyjnym — należałoby dojść do wniosku, że w powyższych sprawach osobom interesowanym służy odwołanie od decyzji wojewódzkiej komisji lokalowej.

Wątpliwość natomiast nasuwa kwestia, do jakiej władzy winny być odnośne odwołania wnoszone. Z rozważeniem tej kwestii należałoby się wstrzymać do czasu ogłoszenia rozporządzenia wykonawczego do dekretu, możliwe bowiem, że rozporządzenie to wyjaśni powyższą kwestię. Wydaje się, że władzą tą powinno być Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

Inne władze.

Uprawnienia rad narodowych w zakresie publicznej gospodarki lokalami i publicznej kontroli najmu, przewidziane w poszczególnych postanowieniach dekretu, zostały już omówione w artykule ogłoszonym w poprzednim numerze „Gazety Administracji" w którym omówiono też przewidziane w tym dekrecie (art. 9) uprawnienia władz budowlanych do zarządzania przeróbek większych mieszkań na więcej samodzielnych mniejszych mieszkań oraz uprawnienie zarządów miejskich (art. 14 — 17) do sporządzenia planu rozmieszczenia i translokacji przedsiębiorstw i placówek gospodarczych oraz instytucyj i placówek kulturalnych i społecznych.

Poza uprawnieniami tych władz dekret przewiduje w zakresie publicznej gospodarki lokalami i publicznej kontroli najmu uprawnienia władz, powołanych do wykonywania nadzoru w tych sprawach zawiera też postanowienia normujące zakres działania sądów powszechnych w sprawach o eksmisję.

1. Prezydia wojewódzkich rad narodowych oraz miejskich rad narodowych w Warszawie i Łodzi.

Niezależnie od prawa kontroli działalności rządowych i samorządowych organów wykonawczych z punktu widzenia legalności, przysługującego radom narodowym na podstawie ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 26 z 1946 r. Dz. Ust.), dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu wyposażył prezydia miejskich rad narodowych w Warszawie i Łodzi, a w innych miastach (osiedlach) prezydia wojewódzkich rad narodowych w prawo nadzoru nad orzecznictwem komisyj lokalowych, nadając tym prezydiom prawo zmieniania orzeczeń komisyj lokalowych w przypadku jawnego pogwałcenia przepisów dekretu (art. 26 ust. 5). Uprawnienie to zostanie omówione poniżej w związku z omawianiem przepisów dekretu o postępowaniu.

2. Państwowa Komisja Lokalowa.

Dekret (art. 30)przewiduje utworzenie Państwowej Komisji Lokalowej, powołanej do wykonywania nadzoru państwowego w porozumieniu z właściwymi radami narodowymi nad działalnością władz w sprawach lokali — w zakresie strzeżenia interesów państwowych, a w szczególności interesów urzędów państwowych, samorządowych i instytucyj użyteczności publicznej. Skład, sposób postępowania i wewnętrzną organizację Państwowej Komisji Lokalowej ustali Prezes Rady Ministrów.

Ustalenie powyższych spraw nastąpiło we wspomnianym już wyżej rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 22 maja 1946 r. (poz. 157 Dz. Ust.).

Według § 1 tegoż rozporządzenia Państwowa Komisja Lokalowa składa się z 9 członków, a w szczególności w skład jej wchodzą:

1) przewodniczący wyznaczony przez Prezesa Rady Ministów,

2) zastępca przewodniczącego wyznaczony przez Dyrektora Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej,

3) siedmiu członków wyznaczonych po jednym przez Ministrów: Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych, Obrony Narodowej, Bezpieczeństwa publicznego, Przemysłu oraz Aprowizacji i Handlu. Dodać należy, że przy wyliczeniu wspomnianych siedmiu członków — najwidoczniej omyłkowo — wymieniono tylko delegatów sześciu ministrów. Oczekiwać zatem należy sprostowania tej omyłki.

Państwowa Komisja Lokalowa rozpatruje sprawy należące do jej właściwości z własnej inicjatywy lub na wniosek urzędów państwowych i samorządowych oraz instytucyj użyteczności publicznej, skierowany przez właściwą władzę naczelną t.j. przez właściwe ministerstwo, tudzież na wniosek wojewódzkich rad narodowych i ich prezydiów (§ 2 cyt. rozp.).

Przewidziany w art. 30 dekretu nadzór państwowy przejawia się w tym, że Państwowa Komisja Lokalowa

a) może w trybie nadzoru, po porozumieniu się z właściwą wojewódzką radą narodową uchylić decyzję władzy kwaterunkowej lub komisji lokalowej, jeżeli decyzja ta narusza interesy państwowe, oraz że b) może wstrzymać wykonanie decyzji władzy kwaterunkowej lub wojewódzkiej komisji lokalowej, jeżeli niewstrzymanie mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla interesów państwowych.

Rozporządzenie nie określa czasu, na jaki następuje wstrzymanie powyższej decyzji — przyjąć zatem należy, że następuje ono do czasu powzięcia przez Komisję uchwały w kwestii ewent. uchylenia odnośnej decyzji.

Poza tym Przewodniczący Państwowej Komisji Lokalowej w przypadkach niecierpiących zwłoki może sam wstrzymać wykonanie decyzji władzy kwaterunkowej lub wojewódzkiej komisji lokalowej i przedstawić swe zarządzenie do rozpoznania na najbliższym posiedzeniu Państwowej Komisji Lokalowej. Rozporządzenie nie podaje warunków, w których wstrzymane to może nastąpić, z brzmienia § 3 rozp. wynika jednak, że może ono nastąpić wówczas, gdy odnośna decyzja narusza interesy państwowe lub mogłaby spowodować niepowetowaną szkodę dla tych interesów, a sprawa nie cierpi zwłoki.

Państwową Komisję Lokalową zwołuje przewodniczący, a uchwały jej zapadają większością głosów, w obecności conajmniej połowy jej członków, w tej liczbie przewodniczącego lub jego zastępcy. W razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego (§ 5 rozp.).

Biuro Państwowej Komisji Lokalowej wchodzi w skład Prezydium Rady Ministrów (§ 6 rozp.).

3. Minister Administracji Publicznej.

W stosunku do samorządowych organów wykonawczych służą na podstawie ogólnych przepisów uprawnienia nadzorcze Ministrowi Administracji Publicznej wzgl. podległym mu władzom administracji ogólnej. Dekret w art. 30 przewidując wykonywanie nadzoru państwowego w zakresie strzeżenia interesów państwowych przez Państwową Komisję Lokalową, wyraźnie zaznacza, że nad-

zór ten nie narusza powyższych uprawnień nadzorczych Ministra Administracji Publicznej. Przepis ten odnieść należy, o ile chodzi o ziemie odzyskane, również do Ministra Ziem Odzyskanych, do którego właściwości według dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. (poz. 295 Dz. Ust.) należą wszystkie sprawy, które poza tym obszarem należą do Ministra Administracji Publicznej.

4. Sądy.

Niezależnie od uprawnień Najwyższego Trybunału Administracyjnego do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres tak administracji rządowej jak i samorządowej o ile sprawy odnośne nie są wyłączone z pod orzecznictwa Trybunału szczególnym przepisem ustawowym (art. 1 i art. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 27.X.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym — poz. 806 Dz. Ust.), — są sądy powszechne powołane do załatwiania sporów wynikłych między stronami na tle stosunków najmu i podnajmu.

Ponieważ w wypadkach objęcia lokalu na podstawie przydziału w myśl postanowień dekretu zawiązuje się z mocy samego prawa pomiędzy właścicielem nieruchomości lub głównym lokatorem a osobą której lokal przydzielono, stosunek najmu lub podnajmu, przeto stosunek ten oczywista nie może być przez wynajmującego rozwiązany tak jak stosunek najmu lub podnajmu oparty na umowie. Znalazło to wyraz w przepisie art. 40 ust. 1 dekretu, postanawiającym, że przepisy dekretu nie wyłączają zwykłej drogi sądowej o wydanie przedmiotu najmu lub podnajmu (eksmisję) w przypadkach, gdy strona ma prawo odstąpienia od umowy najmu (podnajmu) bez wypowiedzenia. A contrario zatem w innych przypadkach strona nie ma prawa występowania do sądu ze skargą o eksmisję.

Prawo odstąpienia od umowy bez wypowiedzenia przysługuje wynajmującemu w wypadkach przewidzianych w art. 11 ustawy o ochronie lokatorów oraz w wypadkach wymienionych w art. 382 i 388 kodeksu zobowiązań. W tych więc tylko wypadkach w myśl art. 40 ust. 1 dekretu dopuszczalne są skargi o eksmisję lokatorów wzgl. sublokatorów z przydzielonych im mieszkań.

Oczywista przepis art. 40 dekretu nie ogranicza w niczym dopuszczalności drogi sądowej w sprawach wywiązujących się na tle stosunku najmu i podnajmu, opartych nie na przydziale lecz na umowie tj. swobodnym najmie (podnajmie), o ile jest on według postanowień dekretu dopuszczalny.

II. Postępowanie

W toku postępowania przed władzami kwaterunkowymi i komisjami lokalowymi (miejskimi, gminnymi i wojewódzkimi) mają być według art. 31 dekretu stosowane przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust.), — o ile nie wynika inaczej z postanowień dekretu.

Dekret wprowadził pewne odchylenia od przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności:

Przede wszystkim w miejsce ogólnego określenia pojęcia „osób interesowanych" zawartego w art. 9 ust. 1) post. adm. wprowadził dekret (art. 32 ust. 2) ścisłe określenie tego pojęcia w rozumieniu postanowień dekretu, zaliczając do tych osób: właściciela lub zarządcę nieruchomości, posiadacza lokalu (najemcę, podnajemcę) oraz osoby domagające się przydzielenia im odnośnego lokalu.

Dalsze odchylenie od przepisów postępowania administracyjnego wprowadził art. 32 ust. 1 dekretu, według którego władza kwaterunkowa przed wydaniem decyzji obowiązana jest dać możność „osobom interesowanym" złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów. Postanowienie to o tyle odbiega od przepisów postępowania administracyjnego, że bezwzględny obowiązek taki z przepisów tych nie wynika, według bowiem art. 44 post. adm. władza z urzędu ustanawia zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych, potrzebnych do należytego ustalenia stanu sprawy, kierując się przy tym względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów. Kwestia zatem, czy w danym wypadku zażądanie wyjaśnień i przedstawienie dowodów od osób interesowanych jest potrzebne, zależy od oceny władzy, która uznając np. stan faktyczny za należycie wyjaśniony, może uznać w pewnym konkretnym wypadku za zbędne żądanie od tych osób wyjaśnień i dowodów.

Otóż w postępowaniu na podstawie przepisów dekretu władza kwaterunkowa nie może na tym stanowisku stanąć, lecz obowiązana jest w każdym wypadku przepis art. 32 ust. 1 stosować. Może to nastąpić przez wezwanie osób interesowanych do złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów w drodze pisemnej, albo do zgłoszenia się w tym celu osobiście do władzy kwaterunkowej, albo też przez wyznaczenie rozprawy ustnej celem wyjaśnienia danej sprawy i wydania następnie decyzji.

Co się tyczy przeprowadzenia rozprawy ustnej, to władza kwaterunkowa, jako władza I instancji, może tej formy postępowania zaniechać, gdyż obowiązek przeprowadzenia rozprawy

przez władzę kwaterunkową nie wynika z przepisów dekretu, ani z przepisów postępowania administracyjnego.

Natomiast według art. 45 post. adm. władza może zarządzić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy ustnej, o ile w ten sposób da się osiągnąć znaczne przyśpieszenie i uproszczenie postępowania. Według art. 47 post. adm. urzędnik prowadzący rozprawę obowiązany jest, mając zawsze na uwadze interes publiczny, dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy oraz możliwego uzgodnienia sprzecznych interesów stron, przy czym powinien dać możność osobom interesowanym zapoznania się ze sprawą, a także złożenia potrzebnych oświadczeń.

Sposób wyznaczenia rozprawy i stwierdzenia jej przebiegu unormowany jest w art. 46 i 48 post. adm.

Dalsze odchylenie od przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym wprowadził art. 32 ust. 3 dekretu. Podczas gdy bowiem art. 68 i 80 post. adm. przewidują wydawanie także i decyzji ustnych, jedynie na żądanie strony doręczanych na piśmie, to powyższy przepis dekretu nakazuje władzom kwaterunkowym wydawanie decyzji tylko w formie pisemnej. Decyzje te zatem w myśl art. 68 ust. 3 post. adm. mają być zawsze stronom doręczone na piśmie.

Decyzja władzy kwaterunkowej powinna odpowiadać postanowieniom art. 75 i 76 post. adm., a więc m. in. zawierać powołanie się na podstawę prawną tj. wskazywać przepis dekretu, na zasadzie którego zostaje wydaną, oraz zawierać pouczenie, do jakiej władzy i w jakim terminie służy od niej odwołanie. Jeżeliby władza kwaterunkowa zaniedbała objaśnić stronę o przysługującym jej prawie wniesienia odwołania, strona może według art. 77 ust. 2 post. adm. w ciągu 2 tygodni od chwili ogłoszenia lub doręczenia jej decyzji zażądać od władzy, która decyzję wydała, wydania lub też przesłania jej takiego objaśnienia. W tym wypadku termin do wniesienia odwołania liczy się dopiero od dnia otrzymania przez stronę objaśnienia. Wspomniane objaśnienie jako istotna część decyzji, musi być oczywista wydane również w formie pisemnej.

Jeżeli decyzja jest w całości lub w części odmowną, tj. jeżeli nie uwzględnia choćby częściowo wniosków jednej ze stron, winna zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie (art. 75 ust. 2 post. adm.).

Dalsze wreszcie odchylenie od przepisów postępowania administracyjnego wprowadził przepis art. 32 ust. 4 dekretu. Odmiennie bowiem niż art. 87 post. admin. przewiduje dekret w tym przepisie możliwość nadania decyzji I instancji natychmiastowej wykonalności tylko w jednym wypadku, a mianowicie wówczas,

gdy decyzja dotyczy przydzielenia lokalu wolnego i to tylko na cele publiczne. W wypadku takim władza kwaterunkowa może orzec, że decyzja ulega natychmiastowej wykonalności, — poza tym zaś w myśl art. 87 ust. 1) 2) post. admin. przed upływem terminu do odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, wniesienie zaś odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.

Ponadto z mocy samego prawa podlega natychmiastowej wykonalności decyzja władzy kwaterunkowej w przedmiocie zwrotu kosztów przeprowadzki w wypadku wymienionym w art. 18 dekretu, — bez względu na ewent. wniesienie odwołania.

Postępowanie odwoławcze. W postępowaniu odwoławczym dekret wprowadził odchylenia od postanowień rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym o tyle, że w art. 33 zakreślił do wniesienia odwołania termin siedmiodniowy (zamiast 14 dniowego przewidzianego w art. 83 post. adm.), oraz nałożył na komisje lokalowe obowiązek rozpoznania odwołania na rozprawie ustnej.

Co do powyższego 7-dniowego terminu odwoławczego, to art. 33 dekretu postanawia wprawdzie, że termin ten liczy się od „ogłoszenia lub doręczenia" decyzji, (nie zaś od doręczenia jej), jednakowoż wydaje się, że ujęcie to przypisać należy jedynie przeoczeniu redakcyjnemu.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje bowiem (art. 68 ust. 2) z jednej strony załatwianie spraw, a więc i wydawanie decyzji, ustnie, w którym to wypadku decyzję wydaną w obecności strony ogłasza się jej ustnie i doręcza na piśmie tylko na jej wyraźne żądanie (art. 80), — z drugiej zaś strony rozporządzenie powyższe przewiduje (art. 68 ust. 3) załatwianie spraw w formie pisemnej i doręczanie w takim razie decyzji na piśmie.

W obu wypadkach, gdy ma miejsce doręczenie decyzji, termin do odwołania liczy się od dnia doręczenia. Od dnia ołoszenia decyzji liczy się zaś termin tylko wówczas, gdy nastąpiło wydanie decyzji w formie ustnej, a strona doręczenia decyzji na piśmie nie żądała.

Skoro więc art. 32 ust. 3 dekretu nakazuje wydawanie decyzji w sprawach lokalowych tylko w formie pisemnej, to wynika stąd i obowiązek doręczenia ich stronom na piśmie, co pociąga za sobą to następstwo, że i termin do wniesienia odwołana ma być liczony od dnia doręczenia decyzji.

Dekret wprowadzając w art. 34 obowiązek rozpoznania wniesionego odwołania na rozprawie ustnej, postanawia zarazem, że o terminie rozprawy należy zawiadomić osobę, która wniosła odwołanie oraz osobę, na korzyść której zaskarżona decyzja zapadła,

w sposób umożliwiający jej wzięcie udziału w rozprawie.

Według art. 35 dekretu orzeczenia komisji lokalowych są prawomocne. W związku z tym postanowieniem nasuwa się pewna wątpliwość. Mianowicie według art. 73 post. adm. decyzje, od których nie służy odwołanie lub skarga w toku instancji administracyjnych, są ostateczne, decyzje zaś, których nie można zaskarżyć również do sądów administracyjnych, są prawomocne. Ponieważ zaś do sądów administracyjnych, a zatem do Najw. Trybunału Administracyjnego nie można zaskarżyć jedynie decyzji w sprawach wymienionych w art. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. (poz. 806 Dz. Ust.), a w szczególności prócz decyzji w sprawach wymienionych w pkt. 1) — 6) tegoż art. decyzji w sprawach innych (pkt. 7), „jeżeli przepisy szczególne tak stanowią“, w dekrecie zaś nie ma postanowienia, by decyzje komisji lokalowych miały być z pod orzecznictwa Trybunału wyłączone, — to nasuwać się musi wątpliwość, czy w art. 35 dekretu nie użyto może określenia „prawomocne“ zamiast „ostateczne“. Za takim przypuszczeniem przemawiać mogłoby również to, że i inne postanowienia dekretu nauswają to samo przypuszczenie. W szczególności np. art. 15 dekretu przewiduje, że po ogłoszeniu planu rozmieszczenia przedsiębiorstw w danym mieście na podstawie art. 14 zarząd miejski może nakazać translokację poszczególnych przedsiębiorstw zgodnie z tym planem, a prawomocna decyzja zarządu miejskiego w tej sprawie daje mu prawo do usuwania z danych lokali wszystkich osób prowadzących przedsiębiorstwo i w nim zatrudnionych. Otóż gdyby użyte w powyższym przepisie określenie „prawomocna decyzja“ było użyte w znaczeniu określonym w art. 73 ust. 2 post. adm. — to wspomniana decyzja w razie zaskarżenia jej do Najw. Trybunału Administracyjnego stałaby się prawomocną dopiero po oddaleniu odnośnej skargi przez Trybunał, tak że przed wydaniem wyroku Trybunału nie mogłaby być wykonaną. Podobnie w art. 9 dekretu mowa jest o prawomocnym orzeczeniu władzy budowlanej, stanowiącym tytuł obciążenia hipotecznego nieruchomości, w której władza budowlana dokonała przebudowy mieszkań, w związku z czym obciążenie powyższe również mogłoby być przeprowadzone dopiero po prawomocności danego orzeczenia w rozumieniu art. 73 ust. 2 post. adm.

Powstaje zatem wątpliwość, czy dekret nie użył w powyższych wypadkach określenia „prawomocna decyzja“ według terminologii używanej w postępowaniu sądowym, (art. 380 kpc.), mając na myśli decyzję od której nie służy odwołanie w toku instancji tj. de-

cyzje „ostateczne“ według terminologii przyjętej w postępowaniu administracyjnym.

Zmiana orzeczeń w trybie nadzoru. Jak już wyżej zaznaczono, orzeczenia komisji lokalowej mogą być w trybie nadzoru zmieniane (nie uchylane, lecz zastępowane nowym orzeczeniem) przez prezydia wojewódzkich rad narodowych, a w Warszawie i Łodzi przez prezydium miejskiej rady narodowej, w przypadku stwierdzenia jawnego pogwałcenia przepisów dekretu (art. 26 ust. 5).

W związku z tym przepisem nasuwa się zatem kwestia, czy od wydanych w tym trybie orzeczeń prezydiów rad narodowych służy stronom odwołanie i do jakiej władzy. Otóż zgodnie z orzecznictwem N.T.A. (p. wyrok z 7.IX.1936 r. Lrej 8103/33 Zb. nr 1220 a) należałoby dojść do wniosku, że wydanie w trybie nadzoru nowej decyzji przedstawia się jako wdrożenie nowego postępowania, a nie jako ciąg dalszy postępowania zakończonego decyzją uchyloną wzgl. zmienioną w trybie nadzoru. Osobie dotkniętej decyzją wydaną w trybie nadzoru przysługuje oczywiście prawo kwestionowania, czy zachodzą warunki zmiany decyzji, a więc m. in. czy w danym wypadku zaszło „jawne pogwałcenie“ przepisów dekretu. Wobec tego decyzję prezydium rady narodowej zmieniającą w trybie nadzoru orzeczenie komisji lokalowej uważać należałoby za decyzję I instancji, od której stronie powinno służyć odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

Postępowanie wykonawcze. Prawomocne lub ulegające natychmiastowej wykonalności (art. 18 ust. 1 i art. 32 ust. 4 dekretu) decyzje władz kwaterunkowych oraz orzeczenia komisyj lokalowych są wykonywane według art. 36 dekretu przez zarząd miejski (gminny) jako władzę egzekucyjną w trybie postępowania przymusowego w administracji, unormowanego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. (poz. 342 Dz. Ust.).

Zarazem przepis art. 36 dekretu wprowadził od powyższego postępowania to odchylenie, że przymusowe usunięcie osób z lokalu może nastąpić dopiero po uprzednim pisemnym wezwaniu ich do dobrowolnego opróżnienia lokalu i dopiero po upływie 14 dni po dniu doręczenia tego wezwania.

Ponadto w wypadkach zastosowania art. 25 lit. b) usunięcie z lokalu może nastąpić według art. 18 ust. 1 dekretu dopiero po uprzednim dostarczeniu odnośnym osobom innego lokalu zastępczego. To samo dotyczy wypadku zastosowania art. 13 ust. 2 dekretu.

DR JAN NATANSON-LESKI

W SPRAWIE PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO PAŃSTWA*).

I.

Ostatnia wielka wojna zmieniła w Polsce niemal wszystko. Na pierwsze bodaj miejsce wybija się tu zmiana granic, tak daleko idąca zarówno na wschodzie, jak i na zachodzie i północy; tylko część granicy karpackiej ostała się jak była.

Zmiana ta stawia przed nami pilne zadanie nowego podziału administracyjnego państwa, gdyż i ziemie pozostałe sprzed wojny w znacznej mierze zmieniły swój dawny charakter, stając się z centralnych kresowymi (albo na odwrót), nie mówiąc już o zniszczeniach wojennych, które przewartościowały znaczenie wielu okolic i ośrodków.

Można rzec wprawdzie, że nowe granice nasze ostatecznie ustalone jeszcze nie są, a więc z prowadzeniem nowego podziału wstrzymać się należy. Patrząc jednak na rzecz nie sub specie aeternitatis, ale po ludzku, sądzić trzeba, że granice te zmianom już nie ulegną. Sprawą otwartą jest jeszcze tylko zagadnienie granicy z Czechosłowacją na Śląsku Cieszyńskim i pod Tatrami; jakkolwiek jednak bardzo ważne, są to sprawy terytoriów drobnych, więc na podział administracyjny Polski oddziałać nie powinny.

A stan panujący w podziale państwa obecnie ma wszelkie cechy przejściowości, która długo ostać się nie może. By powziąć to zdanie, nie potrzeba wiadomości z praktyki życiowej, wystarczy znać spis województw i powiatów (drukowany w paru czasopismach), obejmujący 13 województw (w tym 2 „grodzkie") oraz 3 „okręgi" na ziemiach odzyskanych. Zdradza on widoczny pośpiech w rozstrzygnięciach, które dłuższej próby życia wytrzymać nie mogą.

---

*) Otwierając dyskusję na temat nowego podziału administracyjnego Państwa, umieszczamy w tym zeszycie artykuł Dr. Jana Natansona-Leskiego Doc. Uniw. Jag. omawiający to tak doniosłe zagadnienie. W następnym numerze umieścimy artykuł Prof. Uniw. Jag. Dr. J. S. Langroda i Dr. St Leszczyckiego na ten sam temat (Red.).

II.

Okoliczność, że nowe granice Polski są niebywałym od zamierzchłych czasów nawrotem do doby piastowskiej, musi nas natchnąć myślą o odzwierciedleniu tego w nowym podziale państwa. Jakże pięknie byłoby wskrzesić w czasach naszych podział na pięć naczelnych dzielnic prastarych: Wielkopolskę, Małopolskę, Śląsk, Mazowsze i Pomorze! Doświadczenia jednak, zarówno dawne jak nowe, powiadają, że nie jest celowy podział na tak wielkie całości, gdy nie ma się zamiaru uczynić z państwa jakiejś federacji dzielnic o daleko idącej odrębności. Można rzec nawet, iż podziałowi na województwa tej samej mniej więcej miary, co przedwojenne, nic lepszego, t. j. bardziej celowego przeciwstawić w obecnych warunkach nie można. A może te właśnie jednostki da się wskrzesić w dawnych, historycznych granicach? Przyznaję się, że zadaniu temu poświęciłem wiele pracy — jednak bez wyników pomyślnych. Narzuca się tu najpierw pytanie, do jakich czasów powracać należy. Otóż uprzytomnić sobie musimy, że pierwotne rozgraniczenia piastowskie odtwarzać możemy tylko w przybliżeniu, i to bez należytej pewności: zatarła je bowiem całkowicie reforma terytorialna Krzywoustego i wynikłe z niej podziały doby dzielnicowej. I one to właśnie — po niejakich jeszcze przemianach — dały następnie podział Rzeczypospolitej na województwa i ziemie, znany dość dokładnie z w. XVI i następnych. O tym zaś podziale rzecz od razu trzeba, iż nie nadaje się na podstawę do podziałów dzisiejszych już nie tylko ze względu na olbrzymie zmiany gospodarcze i komunikacyjne, jakie od owych czasów zaszły, ale przede wszystkim dlatego, że nie liczył się on wcale z rolą praktyczną jednostki administracyjnej w państwie, tworząc województwa ogromne obok maleńkich, dziwacznego nieraz pokroju: bo były to po prostu dawne księstwa udzielne, których obszary były najczęściej nie dawnymi całościami plemiennymi, ale po prostu wypadkową różnorakich walk i targów. W jeszcze większym bodaj stopniu dotyczy to tych ziem dziś odzyskanych, które pozostały poza granicami Rzeczypospolitej po-piastowskiej.

Gdy wreszcie weźmiemy pod uwagę ogromne zmiany, jakie przyniósł zwłaszcza wiek XIX, tworząc tak liczne nowe zupełnie ośrodki gospodarcze, przeprowadzając nową sieć dróg bitych i kolei żelaznych, — musimy przyjść do wniosku, że podziały dzisiejsze na dzisiejszych tylko wartościach opierać należy. Przeszłość trzeba tylko — uszanować, i to w sposób podwójny: z jednej strony nie rozrywać niepotrzebnie tych całości dawnych, które pewną spójność i z dzisiejszego punktu widzenia zachowały; z drugiej — nie nadawać jednostkom nowoczesnym nazw dawnych, nie będących w zgodzie z dzisiejszymi obszara-

mi, Polak powinien pamiętać, że miana takie, jak Wielkopolska, Małopolska, Pomorze — to są imiona „których nie należy wymawiać nadaremno". A grzech ten na sumieniu już mamy: dość wymienić Małopolskę w znaczeniu Galicji (gdy przecie Kieleckie i Lubelskie to też Małopolska), albo Wielkopolskę, zamiast Poznańskiego, (gdy Kaliskie i Sieradzkie to przecie rdzenna Wielkopolska), czy wreszcie dzisiejsze, Boże odpuść, woj. Pomorskie dookoła Bydgoszczy, które zaledwie nikłe rąbki Pomorza obejmuje. Gdy więc nie możemy ze względu na stosunki dzisiejsze zamknąć w granicach wojewódzkich nie tylko żadnej z dawnych dzielnic naczelnych, ale nawet takich Kujaw czy Podlasia, musimy dać pokój województwom o nazwach historycznych, a mianować te prowincje po prostu od imion miast naczelnych: Gdańska, Bydgoszczy, Bałegostoku....

III.

Jakież tedy względy — w każdym razie już czysto rzeczowe — rozstrzygać mają o podziale Państwa Polskiego na województwa? Zależy to oczywiście najpierwej od celu tego podziału Czym te województwa być mają? Rozumie się, że w pierwszej linii mają one po prostu ułatwić zadanie rządzenia krajem, służyć elementarnie pojętej i koniecznej w każdym większym państwie decentralizacji — koniecznej nie tylko z punktu widzenia władz państwa, ale w większej jeszcze mierze — ludności. Czy jednak mają one ponadto tworzyć jednostki, w pewnej mierze autonomiczne i samowystarczalne?

Nie wiem, jaki jest pogląd na tę sprawę czynników rządzących; sądzę jednak, że w danej chwili mało jesteśmy przygotowani do wejścia na tę drogę. Przed wojną była ona może zamierzona; że to spełzło na niczym, widać choćby ze sprawy samorządu wojewódzkiego, przewidzianego a zwiedłego w powijakach (podczas gdy samorząd powiatowy rozwinął się do pewnego stopnia). Trudno sobie wyobrazić, by dziś stworzono w Polsce takie województwa, któreby miały samorząd istotny (choć nie tak daleko idący, jak przedwojenny śląski), z własnym sejmikiem, stanowiącym uchwały w sprawach lokalnych, większy zakres władzy wykonawczej, no i budżet własny, na miejscu układany i kontrolowany, a więc zarząd znaczną częścią podatków, wpływających z obszaru województwa. Miałoby to zapewne dobre strony; pewne województwa, wyrastając ponad miarę średnią, pociągałyby inne swymi osiągnięciami. Obawiam się jednak, że w dzisiejszych warunkach odbiłoby się to na ogół niekorzystnie na stanie np. szkół lub dróg, różnicując może stosunki w poszczególnych dzielnicach nadmiernie; a już napewno komplikowałoby zacznie administrację i przy naszym niewątpliwym

braku talentu do organizacji wywoływałoby zabójcze wątpliwości i spory o kompetencje. Nie tu miejsce do pogłębienia tych spraw; brak mi zresztą także pewnych danych z najświeższej doby, koniecznych do tego. Sądzę tylko, że w obecnych naszych warunkach nie powinno być mowy o robieniu z województw jakichś jednostek całkowicie samorządnych, czy samowystarczalnych. Nie ma tedy potrzeby przykrawać je pedantycznie, tak by otrzymywać całości zupełnie równorzędne, co zresztą zawsze jest problematyczne.

W tych warunkach jako wzgląd główny wysuwa się sprawa prostoty, naturalności i elementarnej dogodności podziału. Mówiąc o prostocie i naturalności, musimy oczywiście mieć na myśli przyrodzone całości geograficzne, rozdzielone tak zwanymi granicami naturalnymi. Praktycznie zresztą wzgląd ten dominować nie będzie, gdyż w warunkach fizjograficznych Polski wyraźniej odrębnymi krainami fizycznymi są tylko wielkie dzielnice naczelne (niedarmo właśnie fizjografia kraju rozstrzygała ongi o zróżnicowaniu Polski na dzielnice szczepowe!), oraz niektóre (nieliczne) drobne krainy, znowuż zupełnie nie na miarę województw. A zatem wzgląd ten powinien tylko stać na straży tego, by tych nielicznych wyraźniej występujących granic przyrodzonych nie gwałcić ani przy tworzeniu województw, ani — gdy idzie o powiaty, które przecie większe od województw mają prawa do pewnej jednolitości.

Rozumie się samo przez się, że te „całości przyrodzone" jeszcze większe mają prawo do poszanowania, jeśli są zarazem całościami demograficznymi. Pomimo straszliwego pomieszania ludności ze wszystkich krańców Polski (i z licznych ognisk emigracyjnych) w dobie obecnej, stoimy jednak na stanowisku, że trzon ludności w danej krainie pozostaje ten sam, co był — w wielu wypadkach bardzo różny od sąsiadów; i ci autochtoni zasługują na uwagę szczególną. Mam tu na myśli na pierwszym miejscu t. zw. Mazurów pruskich, różnych kulturą i wyznaniem od reszty Mazowsza. Jakkolwiek przetrzebiła i rozpędziła ich wojna, niedobitki ich, które pozostały w swej dziedzinie lub powróciły do niej, powinny się znaleźć wszystkie razem, w jednym województwie, gdzie administracja miejscowa znając ich, przystosowuje się łatwiej do ich potrzeb; a rozdarcie takiej jednostki oddziała napewno przygnębiająco i zniechęcająco na ten tak po macoszemu przez losy traktowany lud.

Mamy tu więc pierwszą zasadę podziału: nie rozcinania całości przyrodzonych, dobrze wewnętrznie zrośniętych. Drugą zasadą, zrozumiałą najpowszechniej i nie wymagającą żadnych omówień, jest równomierność przybliżona obszaru i liczby ludności poszczególnych jednostek. Trzecia wreszcie—niewątpliwie najważniejsza praktycznie—to sprawa komunikacji: idzie tu prze-

de wszystkim o dobre powiązanie kolejami i drogami bitymi całego obszaru województwa z jego stolicą. Rozstrzyga to w dużej mierze o sprawności administracji, a dla ludności jest dogodnością elementarną.

IV.

Po omówieniach powyższych można przystąpić do nakreślenia szkicu podziału państwa na województwa. Rzecz przytem rozumiem w ten sposób: sprawą zasadniczą jest obranie poszczególnych jednostek i wyznaczenie ich obszarów, jednak nie w formie ostatecznej. Rozgraniczenie zaś ostateczne województwa ma nastąpić dopiero po ogłoszeniu projektu rządowego i wezwaniu ogółu społeczeństwa do wypowiedzenia się w tej sprawie. Przede wszystkim idzie tu o zdanie ludzi i instytucyj, reprezentujących poszczególne powiaty. Przynależność bowiem danego powiatu do tego czy innego województwa jest sprawą niepomiernie ważniejszą dla czynników miejscowych, niż dla administracji państwowej, i państwo tylko dobrze wyjść może na takiej konsultacji. Oczywiście nie trzeba przeceniać obiektywizmu i rzeczowości ogółu wypowiedzi, nie można jednak wątpić, że w niejednym wypadku przyczynią się one do rozstrzygnięcia trafnego. Znając naturę naszego społeczeństwa, niepodobna przewidywać zbyt tłumnego udziału w tej ankiecie; większość zresztą powiatów i miast zostanie z natury swego położenia poza nią, a odezwą się ci, którym na tej sprawie najbardziej zależeć będzie.

Podobne wypowiadanie się społeczeństwa przewiduję i dla rozgraniczenia powiatów. Choć powiat, jako jednostka mniejsza, jest bez porównania mniej narażony na zmiany obszaru, niż województwo, jednak i powiaty wielu zmianom od wieków ulegały; istnieje zresztą (choć dziś słabsza) tendencja do ich rozdrabniania, zrozumiała wobec zgęszczania się osadnictwa. Nie ma też zapewne w Polsce powiatu, który choćby od doby rozbiorów pozostał bez zmian. Bez wątpienia i reforma terytorialna dzisiejsza dotknie niektórych powiatów; w tych warunkach tedy pożądane jest bardzo, aby gminy pograniczne każdego powiatu wypowiedziały się we własnym interesie, czy swej przynależności powiatowej zmienić nie zechcą.

V.

Stając na stanowisku, że średni obszar województwa na terenie pozostałym z r. 1939 odpowiada potrzebom dzisiejszym, opieramy się nie tylko na doświadczeniach lat minionych, ale bodaj bardziej jeszcze na położeniu większych ośrodków miejskich, będących zarazem wybitnymi węzłami komunikacyjnymi,

a więc nadającymi się na stolicę województw. Poza wszelką dyskusją są tu Warszawa, Kraków, Poznań, Łódź, a z racji swego odosobnionego położenia także Białystok i Lublin. Pozatym ośrodki odpowiedniej miary można widzieć w Katowicach, Sosnowcu, Częstochowie, Kielcach, Radomiu, Piotrkowie, Kaliszu, Włocławku, Bydgoszczy, Toruniu i Gdyni. Oczywiście Sosnowiec, Częstochowa, Piotrków, Włocławek, Gdynia odpadają tu odrazu ze względu na bliskość ośrodków lepszej miary. Kielce i Radom oraz Toruń i Bydgoszcz stanowią pary ośrodków współzawodniczących. Zostawiając na razie na boku sprawy podziału Wielkopolski, Śląska, Kujaw i Pomorza, przyjrzyjmy się reszcie omawianego obszaru — dawnym województwom centralnym.

Mamy tedy tu już z góry zarysowane zgruba województwa dokoła Warszawy, Łodzi, Krakowa, Lublina, Białegostoku, ewentualnie także Kielc — Radomia. Rzecz komplikuje jednak poważnie sprawa ziem pozostałych po woj. Lwowskim — nie mniej jak 13 powiatów! Czy stworzyć z tego osobne województwo (jak to zrobiono tymczasowo), czy rozdzielić między jednostki sąsiednie? Otóż głębsze wejrzenie w tę sprawę musi doprowadzić do wniosku, że gdyby dzielić „Rzeszowskie", nie dałoby się jednocześnie znieść dzisiejszego woj. Kieleckiego, na co ze względu na oszczędności zasadnicze zanosiło się już przecie od dawna: woj. Lubelskie i Krakowskie musiałyby urosnąć zgoła ponad miarę. Mamy więc wybór: porozdzielać ziemie w dorzeczu Sanu, czy między Wisłą a Pilicą, wybór nie łatwy. Bodajże zręczniej podzieliłoby się Rzeszowskie; tylko wtedy całe Podkarpacie aż po górny San musiałoby należeć do dalekiego Krakowa. Sądzę jednak, że tu musi rozstrzygnąć co innego: sytuacja dzisiejsza ziem naszych nad Sanem jest tego rodzaju, że bezwarunkowo wymaga jednolitego zarządu i to z ośrodka położonego w pobliżu; rozdział tych ziem pomiędzy trzy województwa o stolicach dalekich musiałby się źle odbić na sprawach tego pogranicza. Jeśli można będzie jednocześnie utrzymać woj. Kieleckie — tym lepiej; jednakże nie ma ono za sobą argumentów tej wagi, co ziemie nad Sanem.

Przechodzimy do zakreślenia granic poszczególnych województw. Zaczynamy od stolicy.

Warszawę niewątpliwie utrzymać należy, jako jednostkę wojewódzką odrębną, sądzę jednak, że w ramach szerszych, niż samo miasto. Cała bliższa okolica, złożona czy to z miast, będących z roli swej po prostu przedmieściami Warszawy (jak Pruszków), czy to z innych osiedli podmiejskich, np. letnisk, które żyją tylko ze stolicy — powinna wejść w skład województwa stołecznego. Byłby to w przybliżeniu dzisiejszy powiat warszawski, może bez rąbka za Bugiem — Narwią, za to rozszerzony nieco kosztem pow. Błońskiego.

Warszawa musi być, jak i przed wojną, ośrodkiem drugiego jeszcze województwa, które możnaby — wyjątkowo — nazwać Mazowieckim, gdyż będzie zawierało same ziemie mazowieckie, i to bez mała wszystkie. Z odciętych reformą r. 1938 powiatów należy mu przywrócić Rawski i Skierniewicki (Łowicki i Kutnoski raczej powinny pozostać w związku z Łodzią). Z pow. Garwolińskiego koniecznie trzeba odciąć skrawek płd.-wschodni (względy komunikacyjne łączą go z Lublinem); a pow. Działdowski powinien być złączony ponownie z całością Mazurów pruskich. Oczywiście tylko do woj. Mazowieckiego może należeć pow. Węgrowski. Ostrowski zato i Ostrołęcki z resztą łomżyńsikego Mazowsza muszą powrócić do związku z woj. Białostockim, tak mocno okrojonym na wschodzie.

Projekt przeniesienia stolicy woj. Mazowieckiego do Płocka nie może być brany pod uwagę choćby ze względu na położenie Płocka na skraju województwa (a zresztą i Mazowsza). Poza tym w warunkach dzisiejszych nie możemy improwizować stolic wojewódzkich w miastach małych, ze względu na koszt przysposobienia ich do tego.

W razie konieczności zniesienia woj. Kieleckiego, Warszawa musiałaby objąć powiaty Radomski i Kozienicki (byłby to zresztą powrót do czasów prastarych, gdy ziemie te należały do Mazowsza).

Woj. Białostockie nie powinno się rozciągać na część Mazurów pruskich (jak to zrobiono doraźnie) ze względów zasadniczych, o których już była mowa. Natomiast powinny być doń przyłączone pow. Sokołowski i Siedlecki, dobrze związane komunikacyjnie z Białymstokiem; nie chcemy bowiem powiększać nadmiernie ani woj. Lubelskiego, ani Mazowieckiego.

Okrojone na północy woj. Lubelskie powiększy się cokolwiek na południu o części pow. Sokalskiego i Rawskiego, pozostałe przy Polscé, a źle związane z obszarem nad Sanem. Zato część pow. Biłgorajskiego na pd. od Tanwi powinnaby może odejść do powiatów nadsańskich ze względu na pobliską magistralę kolejową.

Rzeszów jest dobrze wybranym ośrodkiem dla pozostałej nam części woj. Lwowskiego, gdy Przemyśl znalazł się na samej granicy, a najlepiej położony Przeworsk jest miastem małym. Słusznie też dołączono tu z woj. Krakowskiego powiaty nad Wisłoką: Mielecki, Dębicki, Jasielski; co do Gorlickiego może jeszcze zdanie ludności byłoby za przywróceniem go Krakowowi.

W razie rozbicia woj. Kieleckiego, Rzeszów musiałby przejąć powiaty Sandomierski, Opatowski, Iłżecki, z którymi ma połączenie dobre. Jednocześnie powiaty Kielecki, Stopnicki, Pińczowski, Jędrzejowski, Włoszczowski objęłoby woj. krakowskie, a nawet i pow. Częstochowski i Zawiercki powinnyby w tym

razie przypaść Krakowowi. Oczywiście pow. Olkuski i Miechowski — najrdzenniejsza ziemia krakowska, w żadnym razie do innego województwa należeć nie mogą.

Sprawa przynależności Białej — Bielska, złączonych w jedno miasto, powinna być rozstrzygnięta dopiero po wysłuchaniu głosów ludności miejscowej. Losów woj. Kieleckiego jednak nie chcę przesądzać. Że zachowanie go byłoby — abstrahując od względów oszczędnościowych — wyjściem najlepszym, zwłaszcza dla ludności miejscowej — wątpliwości nie ulega. Pomysł przeniesienia jego stolicy do Radomia nie wydaje się szczęśliwy, gdy przenosiny są zasadniczo niepożądane, a dla ważnych powiatów Częstochowskiego i Zawierckiego. Kielce są dużo bliższe. Sosnowiec i pow. Będziński musi odejść do Śląska, z którym ta okolica stanowi dziś ścisłą całość gospodarczą. Natomiast woj. Kieleckie powinnoby odzyskać powiaty Konecki i Opoczyński, których nic z Łodzią nie łączy, a bez których będzie ono kalekie i stosunkowo małe.

VI.

Przechodzimy do sprawy podziału Śląska. Sądzę, że ta wielka kraina nie powinna się mieścić w ramach dwóch województw, jak się to dzieje chwilowo. Wrocław nigdy nie był stolicą dolnego Śląska, ale środkowego. Województwo, sięgające od Nisy kłodzkiej do Nisy łużyckiej, byłoby praktycznie za duże. Mimo obecnego zniszczenia Śląsk jest krainą daleko lepiej zagospodarowaną, niż środkowa część Polski, i może dość rychło powrócić do gęstości zaludnienia powyżej 100 mieszk. na 1 km. kw. Podział na górny, środkowy i dolny, tak bardzo stary, jest zarazem zupełnie naturalny.

Wyjątkowe uprzemysłowienie zagłębia górnośląskiego na sprawie podziału administracyjnego odbić się musi. Z jednej strony przesądza ono o przyłączeniu do Górnego Śląska t. zw. zagłębia Dąbrowskiego (sądzę jednak, że bez pow. Zawierckiego), z drugiej — o ostatecznym ustaleniu stolicy wojewódzkiej w Katowicach — pomimo, że niedawno jeszcze była to licha wioska, podczas gdy Opole wspaniałą posiada tradycję. Wreszcie — przemawia ono za mniejszym nieco obszarem województwa. W każdym razie odejść od niego muszą powiaty Niski i Grodkowski dużo bliższe Wrocławia niż Katowic (zawsze zresztą należały one do Śląska wrocławskiego i dzisiejsze rozgraniczeie jest spadkiem po pruskich rejencjach), a również pow. Niemodliński lepiej wyjdzie na połączeniu z Wrocławiem.

Jeszcze parę słów o nazwie województwa. Obecna nazwa „Śląsko-Dąbrowskie" jest bardzo niefortunna: raz dlatego, że jest niepotrzebnie dwuwyrazowa, a powtóre, dla braku racji, by do

nazwy całej dzielnicy weszło miano trzeciorzędnej osady górniczej, nic wspólnego z całością kraju nie mającej. Skądinąd — niktby chyba nie chciał „woj. Katowickiego", nie tylko dlatego że Katowice nie mają żadnej tradycji, ale i ze względu na widoczne i wybitnie niemiłe zepsucie tej nazwy (musiały to być ongi Kotowice, i zapewne pod wpływem niemieckiego Katze nazwa tak nieszczęśliwie spaczona została). Nie chcąc zaś nazywać Opolskim województwa, nie mającego siedziby w Opolu, najprościej możemy je nazwać Górnośląskim, gdy istotnie obejmie ono cały (w granicach naszego państwa) Śląsk Górny, a poza tym skrawek dawnej ziemi Krakowskiej (Bytom, Katowice, Pszczyna) oddawna już całkowicie ze Śląskiem zrosły, powiększony jedynie o drobne zagłębie Dąbrowskie.

Woj. Wrocławskie złoży się z ziem, oddawna najbezpośredniej ku Wrocławowi ciążących. Oprócz Nisy i Grodkowa powinno ono odzyskać skrawki powiatów Namysłowskiego i Sycowskiego, przyłączone w r. 1919 do Wielkopolski. Zachodnia granica województwa musi poprawić nieco rozgraniczenie regencyj pruskich, zgodnie z układem sieci kolei i dróg, a zarazem ze stosunkami dawnymi (przedpruskimi): zaodrzańska część pow. Wołowskiego oraz cały pow. Górski muszą odejść do Śląska dolnego. Dalej ku pd. powiaty Średzki, Strzegomski i Wałbrzyski pozostaną po stronie wrocławskiej.

Śląsk dolny nastręcza wątpliwości jeszcze w sprawie granicy z Wielkopolską. Pow. Wschowski oczywiście wrócić musi do Wielkopolski niespornie. Zato powiaty Zielonogórski, Krośnieński i Gubiński nie wiadomo czemu znalazły się tymczasowo w woj. Poznańskim (i bez tego o tyle za wielkim). Ziel. Góra należała do Śląska zawsze, i trudnoby uzasadnić czymkolwiek jej wcielenie do Wielkopolski. Krosno i Gubin oderwane zostały w średniowieczu od Śląska przez margrabiów brandenburskich i odtąd stale do Marchii należały; niepodobna jednak stać na stanowisku, że po Brandenburgii dziedziczy wyłącznie Wielkopolska. Gospodarczo nic nie przemawia za związkiem tych ziem z Poznaniem, kolejowo są z nim związane nie lepiej, niż ze Śląska Lignica. Co najwyżej zaodrzańska część pow. Krośnieńskiego mogłaby być złączona z Wielkopolską (byłyby to zresztą powrót do stanu rzeczy domniemanie najdawniejszego).

Widomą stolicą Śląska dolnego jest Lignica, zwłaszcza wobec zniszczenia Głogowa, ongi równorzędnego ośrodka. Ona też powinna dać województwu nazwę.

VII.

Podział administracyjny Wielkopolski wymaga w świetle odzyskania ziem zachodnich przebudowy zupełnej. Kraina nad dolną Notecią, dolną Wartą i średnią Odrą, określana dziś jako

ziemia Lubuska (niezupełnie słusznie, bo z. Lubuska obejmowała tylko jej część zachodnią) — to najrdzenniejsza Wielkopolska, niczym poza zniemczeniem nie różniąca się od zachodniej połaci Poznańskiego, do którego zresztą w znacznej części aż po r. 1919 należała. Nie stanowiąc żadnej odrębnej całości i nie posiadając żadnego przyrodzonego ośrodka, ciąży ona całkowicie do Poznania i w każdym razie w woj. Poznańskim znaleźć się musi. W tych warunkach jednak województwo to nie może zachować nie tylko nie usprawiedliwionych niczym nabytków swych z r. 1938 (Kalisz, Turek, Konin, Koło), ale nawet granic poprzednich (po Prosnę), gdyż byłoby o wiele większe od każdego z województw pozostałych, a przy swym wysokim poziomie gospodarczym już zbyt jaskrawo wyrastałoby nad średnią miarę Z drugiej strony nie można również powiększać zbytnio woj. Łódzkiego, które — ze względu na swoje uprzemysłowienie i wielkość głównego ośrodka — należałoby właśnie zmniejszyć. W tych warunkach okazuje się wskazane stworzenie jeszcze jednego województwa w Wielkopolsce, a raczej przywrócenie odrębności dzielnicy odwiecznej i (w zmienionej postaci) aż do naszych czasów (1915) przetrwałej. Będzie to woj. Kaliskie. Obejmie ono powiaty: Kaliski, Kępiński, Ostrowski, Krotoszyński, Rawicki, Gostyński, Jarociński, Koniński, Kolski, Turecki, Sieradzki i Wieluński. Kalisz leży w samym środku tego obszaru; upośledzony nieco (jak i cała ta część Wielkopolski) pod względem kolejowym, jest jednym z większych węzłów szosowych. Wszystkie wymienione powiaty są z nim związane lepiej niż z Łodzią, a prawie wszystkie lepiej niż z Poznaniem.

Woj. Łódzkiemu pozostaje 8 dużych powiatów od Kutna po Radomsko (od tego ostatniego musi być odcięty rąbek południowy wzdłuż kolei, łączącej Częstochowę z Kielcami), nie licząc powiatu Łódzkiego miejskiego. Dzisiejsze bowiem wyodrębnienie Łodzi w osobne województwo jest po prostu niczym nieusprawiedliwione. Na wyodrębnienie z województwa zasługuje tylko stolica Państwa (co nawet powinno się wyrazić w nazwie: woj. Stołeczne, nie — Warszawskie).

Północno-wschodnia część Wielkopolski obejmie woj. Bydgoskie, tak niesłusznie dziś Pomorskim nazwane. Złożą się na nie powiaty: Bydgoski, Sępoleński, Złotowski, Wyrzyski, Szubiński, Żniński, Mogileński, Inowrocławski, Nieszawski, Włocławski, Lipnoski, Rypiński, Brodnicki, Lubawski, Grudziądzki, Wąbrzeski, Toruński, Chełmiński, a zatem same ziemie kujawskie i wielkopolskie bez pomorskich; tylko pow. Świecki i Tucholski, już raczej pomorskie, mogłyby przypaść Bydgoszczy, gdyby same ze względów komunikacyjnych wolały związek z nią niż z Gdańskiem.

Powiaty po półn. stronie dolnej Noteci (Pilski, Trzcianski, Strzelecki, Gorzowski), zrośnięte od dawna z Wielkopolską, powinno, sądzę, objąć woj. Poznańskie, chybaby może same wolały związek ze Szczecinem.

VIII.

Przechodzimy do Polski północnej, na którą składają się dwie wielkie krainy: całość Pomorza oraz odzyskana przez Polskę część Prus. Oczywiście Pomorze jest zbyt wielką jednostką, by się zmieścić w granicach jednego województwa. Ma ono zresztą dwa widome ośrodki, t. j. dwa obszary najżyźniejszych ziem i dwa znaczne zgęszczenia ludności: u ujścia Wisły i u ujścia Odry. Pozostała kraina jest, rzec można, bierna, i na całej przestrzeni od zatoki Gdańskiej do zatoki Szczecińskiej nie ma ani jednego wybitnego ośrodka. Nie rozpada się też Pomorze z przyrodzenia na odrębne krainy wschodnią i zachodnią, i dlatego podziały jego w ciągu dziejów były zmienne. Najtrwalsza była granica idąca grzbietem Pojezierza, dzieląca wody uchodzące do Noteci oraz do zatoki Gdańskiej, od rzek i rzeczek „wielkiego morza". W czasach nowożytnych była to granica państwa Polskiego; w ostatnich wiekach stała się też przybliżoną granicą żywiołu polskiego od ziem zniemczonych. Nie może ona jednak służyć za podstawę podziału dzisiejszego ze względu na nierówność obu działów. Poprawić ją trzeba przez dołączenie do działu wschodniego sąsiednich powiatów Pomorza środkowego: Słupskiego, Sławeńskiego i Miastkowskiego (te właśnie ziemie utrzymały najdłużej związek z Polską średniowieczną). Zato jednak z woj. zachodnim przyjdzie złączyć pow. Wałecki, przy Polsce aż do rozbiorów pozostały, bliższy Szczecinowi, niż Gdańskowi.

Oba województwa pomorskie mogą dziś nosić tylko nazwy stolic swoich: Gdańska i Szczecina. Wprawdzie Szczecin leży na samym skraju obszaru (w czasach gdy był stolicą udzielną, należały doń także liczne ziemie weleckie aż po Rugię i ujście Reknicy); jedyne pozatym miasta większe kraju (Starogard, Kołobrzeg, Koszalin) mają położenie niewiele bardziej centralne, a środek kraju posiada tylko miasteczka. Zresztą Szczecin, jako port ujściowy Odry, będzie grał rolę niewątpliwie dominującą gospodarczo, więc i stolicą województwa być powinien.

Co do woj. Gdańskiego, to nie omówiliśmy jeszcze jego granic wschodnich. Powinno ono tu objąć powiaty ciążące ku dolnej Wiśle: Elbląski, Malborski, Sztumski, Kwidzyński, oraz — Suski, który zawsze z tamtymi jedność stanowił i nie powinien być łączony z sąsiednią całością pruską.

Pozostaje jeszcze ostatnie województwo, utworzone już tymczasowo pod nazwą Olsztyńskiego. Jest to koncepcja słuszna: objęcie jedną całością odzyskanych ziem mazurskich i warmińskich. Wypacza ją tylko (mówiliśmy już) odcięcie od tej całości powiatów Ełckiego, Oleckiego, Gołdapskiego oraz Działdowskiego, sztucznie powiązanych z Białymstokiem czy Warszawą. Daleko idące spustoszenie i wyludnienie Mazurów pruskich wymaga (podobnie jak nad Sanem) ześrodkowania wysiłków ku odbudowie w ośrodku miejscowym.

IX

Otrzymujemy w opisany sposób podział państwa na 16, względnie 17 województw, prawie równego obszaru, naogół większej miary niż przedwojenne, pośród których tylko wschodnie, obecnie odpadłe, były większe. Co do liczby ludności, to stosunki dzisiejsze, płynne jeszcze, pozwalają jednak przewidywać, że po uspokojeniu się fal wędrówek obecnych, i pod tym względem dużych różnic nie będzie; w każdym razie o wiele mniejsze, niż przed wojną.

Równomierność ta — zdawałoby się może: mało ważna — ma, jak sądzę, jedną znaczną zaletę: pozwala na to, aby województwa były jednocześnie jednostkami podziałów innych: sądowych, oświatowych, wojskowych, skarbowych, komunikacyjnych itd.; do niektórych celów zresztą możnaby je łączyć po dwa. W ten sposób nie tylko w Warszawie, Krakowie czy Poznaniu, ale i w mniejszych miastach wojewódzkich możnaby załatwiać wszystkie albo prawie wszystkie sprawy, dla których dawniej i interesanci i papiery urzędowe odbywały bez końca długie wędrówki okrężne. Nie sądzę zaś, by to zespolenie władz dało się osiągnąć w należytej mierze bez pewnej równomierności w pokroju przestrzennym i ludnościowym poszczególnych województw.

Pomimo że czynnik historyczny (a raczej: czynnik zgodności z przeszłością) świadomie zepchnięto tu na miejsce dalsze, udało się jednak wziąć go pod uwagę o tyle, że z projektowanych tu województw można ułożyć wielkie grupy, mniejwięcej odpowiadające dawnym — nawet bardzo dawnym — całościom. A więc możemy wyróżnić prowincje: Wielkopolską (woj. Poznańskie, Kaliskie, Łódzkie, Bydgoskie), Małopolską (Krakowskie, ew. Kieleckie, Lubelskie, Rzeszowskie), Śląską (Wrocławskie, Lignickie, Górnośląskie), Mazowiecko - Podlaską (Stołeczne, Mazowieckie, Białostockie), i Pomorską (Szczecińskie, Gdańskie, Olsztyńskie). Gdyby jakakolwiek dziedzina życia wymagała — dziś lub później — podziału na jednostki tak wielkie, jest on tu w gotowości, i to nie na przypadkowych przesłankach oparty.

X

Parę słów jeszcze chcę tu poświęcić sprawie powiatów.

Po reformach dokonanych przed wojną osiągnięte zostało przybliżone zrównanie obszaru i zaludnienia przeciętnych jednostek powiatowych, poprzednio różnych w poszczególnych zaborach. Na ziemiach odzyskanych zastajemy stan rzeczy pod tym względem od ustalonego w państwie naszym nie różny. Wprawdzie na Śląsku było sporo powiatów b. drobnych, i to nie tylko w zagłębiu; jednakże rzecz tę już poprawiono, znosząc najmniejsze powiaty. Poza Śląskiem natomiast pozostało jeszcze kilka takich poprawek do zrobienia.

W Wielkopolsce pow. Babimojski powinien być połączony z Wolsztyńskim, a Wschowski z Leszczyńskim.

W Małopolsce drobny pow. Przeworski może być połączony z Łańcuckim.

Na Pomorzu Gdańskim należy przejść do porządku nad terytorium W. M. Gdańska, przywracając dawny jego podział między powiaty Gdański (i osobny Gdański miejski), Kościerski i Malborski, do którego powinny powrócić całe t. zw. Żuławy.

Na Pomorzu Szczecińskim utworzono jakoby jakieś powiaty „Welecki" i „Wkryujściański". O ile wiemy z wiadomości rozpowszechnianych publicznie, granica nasza na zachód od ujścia Odry poza dawnym pow. Szczecińskim obejmuje tylko mały skrawek powiatu Pruskiego, którego stolicą jest Wkryujście, daleko za granicą pozostałe; dawne zaś ziemie weleckie rozpościerają się dopiero za Rędową i ujściem Wkry. Nazwy te zadają więc kłam stanowi faktycznemu, i są nam chyba całkowicie niepotrzebne.

Jeszcze słowo o t. zw. powiatach grodzkich. Nazwa ta, odziedziczona po czasach sanacji, jest zupełnym nonsensem: są to przecie poprostu powiaty miejskie, nic wspólnego z pojęciem dawnego grodu nie mające. Sądzę, że jest ich za dużo. Oczywiście za ciasno jest w ramach powiatów wielkim miastom, jak Poznań, Kraków czy Wrocław, a nawet takim, jak Bydgoszcz czy Częstochowa. Już jednak co do miast skali Radomia czy Inowrocławia mam wątpliwości, a zwłaszcza na Śląsku stanowczą mamy pod tym względem przesadę. Ani Racibórz, (którego granicę powiatową z Rybnikiem trzeba wyrównać według stanu z r. 1920), ani Nisa, ani Brzeg, ani Świdnica, ani nawet Głogów osobnych powiatów miejskich nie wymagają. To samo dotyczy wielu innych miast na ziemiach odzyskanych, które niewątpliwie nie prędko wrócą do swej przedwojennej liczby mieszkańców. Nie mówiąc już o Gubinie(którego większa część zostaje pono za granicą) do tej kategorii zaliczam Gorzów, Kołobrzeg, Koszalin, Słupsk, a może także Starogard i Piłę. W imię koniecznej oszczędności i walki

z przerostem biurokracji trzeba tu będzie przejść do porządku nad nadmiernymi w dzisiejszych warunkach roszczeniami poszczególnych ośrodków.

Nie zagradza im się przez to drogi do rozwoju; a gdy podrosną, dostaną oczywiście własne powiaty miejskie.

LUDWIK OSIECKI

ROZWAŻANIA NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W POLSCE.

(Artykuł dyskusyjny).

Działalność organów państwowych w granicach istniejącego porządku prawnego zmierza do osiągnięcia życiowych celów państwowych, do zaspokojenia tedy potrzeb kolektywnych. Taką właśnie działalność organów państwowych, wyłączając ustawodawstwo i sądownictwo, nazywamy administracją publiczną, która uzewnętrznia się w dwóch wielkich nurtach: administracji rządowej, reprezentowanej z reguły przez czynniki fachowo-urzędnicze i administracji samorządowej, reprezentowanej przez czynniki obywatelskie. Nie ma niemal dziedziny życia zbiorowego która nie wywoływałaby wspólnych zainteresowań samorządu i administracji rządowej, a jeśli chcielibyśmy przeprowadzić linię demarkacyjną, dzielącą zakres funkcji tych dwóch gałęzi administracji państwowej, to moglibyśmy podział taki uskutecznić w najbardziej ogólnym tylko zarysie. Albowiem gdybyśmy stanęli na stanowisku, że administracja rządowa obejmuje zakres spraw o znaczeniu ogólno państwowym, a samorządowa o znaczeniu lokalnym, miejscowym, to równocześnie musielibyśmy stwierdzić, że przeprowadzona na podstawie wymienionych przed chwilą kryteriów granica faktycznie w wielu punktach zacierałaby się, a na pewno w wielu wypadkach traciłaby na swej wyrazistości. Pobieżna nawet analiza działalności samorządu, na przykładach najbardziej klasycznych i popularnych dla tej działalności, wskazałaby nam, że punkt ciężkości akcji samorządowej przenosi się często z płaszczyzny zainteresowań lokalnych na płaszczyznę zainteresowań ogólnych, że nie tylko działalość samorządu uzupełnia i pogłębia życie społeczno-gospodarcze na odcinku miejscowym, lecz uzupełnia się i synchronizuje z ogólną polityką państwa. Analiza wymienionych stosunków wskazuje nam, że konsekwencje funkcyj gospodarczych samorządu terytorialnego, aczkolwiek z reguły o charakterze miejscowym, mają niebywale doniosłe znaczenie dla gospodarstwa narodowego, że tedy i w tych wypadkach punkt ciężkości działania samorządu

przesuwa się z położenia „lokalnego" do położenia „ogólno państwowego". Z faktów tych wynika pokrewność, jednorodność zainteresowań tych dwóch gałęzi administracji publicznej.

Zmiany ustrojowe, reformy społeczne, będące wynikiem nowych światopoglądów, a zmierzające w swych ostatecznych celach do sprawiedliwego podziału dochodu społecznego, niewątpliwie rozszerzyły znakomicie skalę funkcji administracyjnych państwa i jego bezpośrednich gospodarczych zainteresowań. Refleksy tych zjawisk wspólne są zarówno samorządowi, jak i administracji rządowej i wymagają uzgodnienia planowania, aby zapewnić mu trafność, pełność, wszechstronność i ciągłość. Intensywność, wszechstronność i waga problemów, m. in. zmierzających z jednej strony w ogóle do unormowania, jakże naruszonych, wskutek długoletniej wojny, przejawów życia zbiorowego, a z drugiej do przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego, wymagają skonfrontowania i oparcia tych problemów na życiowych, realnych podstawach. Doszukując się sprawdzianów, gwarantujących trafność tych rozwiązań, niewątpliwie odnajdziemy je w powiązaniu inicjatywy, reprezentowanej przez czynniki rządowe z inicjatywą obywatelską.

Ta jedność celów, którą reprezentuje administracja rządowa i samorząd, tudzież utylitarny sens oparcia dyspozycji w zakresie zagadnień ogólno-państwowych o żywy nurt życia, uzasadnia konieczność skoordynowania współpracy administracji rządowej z samorządem w najszerszym słowa tego znaczeniu, uzasadnia konieczność odnalezienia dla tych dwóch nurtów administracji publicznej odpowiednich relacji i punktów stycznych, które przeciwstawiałyby się dualizmowi, a więc działaniu w rozsypkę, a tym samym wzmacniały efekty administracyjne.

Związanie tedy samorządu z administracją rządową w związkach samorządowych, obejmujących szerszy zasięg terytorialny (powiat, województwo), a przekazanie gminom całokształtu funkcyj administracji państwowej, są to, zdaniem moim, postulaty uzasadnione względami sprawności administracji. W systemie takim nie widział bym znamion ograniczających samodzielność samorządu przez zbytnią infiltrację czynników rządowych, zwłaszcza jeśli konstrukcji tej nadamy formy równoważące samodzielność samorządu z zasadą optymalnych wyników administracji. W konstrukcji takiej nie dopatrywałbym się za tym akcentów przeciwdemokratycznych. Wszak w interesach demokracji leży silna, skoordynowana władza państwowa, oparta o wolę suwerennego narodu, wyrażona w ustawie. W ustroju demokratycznym Rząd, jak i w ogóle przedstawiciele pośrednich władz wykonawczych są odpowiednikami układu politycznego państwa. Wojewoda, czy starosta, którzy w świetle interpretacji obecnych miarodajnych

władz są reprezentantami Rządu i do nich należy koordynowanie działalności całej administracji państwowej, nie mogą być niebezpieczni dla demokracji, a tym bardziej dla samorządu. Konstrukcja administracyjna, jaka istniała w niektórych dzielnicach Polski (zabór austriacki) przed pierwszą wojną światową, oparta na dualiźmie (samorządowe rady i wydziały powiatowe pod przewodnictwem czynnika obywatelskiego) nie może, w moim przekonaniu, stanowić współcześnie wzorów do naśladowania. W ówczesnych naszych warunkach państwowo-politycznych była to niewątpliwie konstrukcja słuszna. Salwowała ona bowiem przed państwem zaborczym nasze interesy narodowe. W zmienionych warunkach politycznych, przy istnieniu własnej państwowości, nabiera ona innego wyrazu, a z powodów oświetlonych wyżej, daje podstawę do dyskusji nad jej słusznością.

Uzasadniając postulat związania administracji samorządowej z rządową nie chciałbym sięgać za bardzo do wzorów obcych. Jednak w związku z tym pozwolę sobie powołać się na opinię niektórych teoretyków o budowie samorządu terytorialnego w Rosji cesarskiej. Otóż teoretycy ci w ówczesnym samorządzie rosyjskim, opartym na odrębnej hierarchii władz, widzieli czynnik rozbijania jedności państwa. Cytuję tę opinię, nie dotykając innych okoliczności słusznych z punktu widzenia demokracji, chociażby tych, że ówczesny samorząd rosyjski prezciwstawiał się tyranii carskiej i związanej z nią biurokracji. Tak czy inaczej, w innych warunkach prawnych i faktycznych znajdował się samorząd w Rosji cesarskiej, a w innych znajduje się w Polsce powojennej, — za tym związanie u nas samorządu z administracją rządową nie powinno wywoływać ujemnych aspektów politycznych, a postulat ten powinien być rozpatrywany w płaszczyźnie zapewnienia dodatnich walorów dla całokształtu funkcji administracji publicznej.

Zanim wskażę i scharakteryzuję, oczywiście w zarysie, te punkty, które wiążą administrację rządową z samorządem, a które wytycza nowe ustwodawstwo samorządowe, chciałbym przede wszystkim podkreślić, że momentem w tym względzie najbardziej istotnym jest stosunek oparty na wzajemnym zaufaniu, na szczerych akcentach dla nawiązania współpracy. Ustalenia prawne, najbardziej nawet precyzyjnie sformułowane, niewątpliwie, normując omawiane dziedziny, są cenne. Nie osiągną one jednak w życiu pełnych wyników, jeśli stosunek nie będzie oparty na wzajemnym zaufaniu i szczerych intencjach.

Jeśli poruszam te momenty, to dlatego, że obserwacja kształtowania się tych stosunków nie zawsze odpowiada przed chwilą wymienionym założeniom. Nie wchodzę w tej chwili w przyczyny tych zjawisk. Chcę natomiast podnieść, że praca starosty, czy

wojewody, jako przedstawicieli Rządu i przewodniczących organów wykonawczych samorządu terytorialnego, nie oparta na zaufaniu do czynnika obywatelskiego, skupionego w samorządzie i odwrotnie, stanowi niebywale ujemne zjawisko z punktu widzenia interesów administracji publicznej. Doszukując się cieni, czy też zgrzytów w stosunkach wzajemnych pomiędzy urzędami, zwanymi w potocznej mowie państwowymi i samorządem, pozwolę sobie przytoczyć parę faktów. I tak: W prasie spotykamy np. zarzuty w stosunku do administracji państwowej (czytaj rządowej) o utrudnianiu działalności terenowym radom narodowym, będącym w świetle nowego ustawodawstwa polskiego kręgosłupem ustroju Rzeczypospolitej. Dalej, przy sposobności dyskusji na pewnym posiedzeniu w sprawie ukonstytuowania się komisji w składzie mieszanym (czynnik obywatelski i urzędniczy), miałem możność wysłuchania z ust autorytatywnych opinii o niebezpieczeństwie, wynikającym dla czynnika obywatelskiego z tak ukonstytuowanej komisji, albowiem zachodziłaby w takim usytuowaniu obawa, że czynnik urzędniczy może przenieść odpowiedzialność za swoje niedociągnięcia na czynnik obywatelski.

Te i tego rodzaju fakty, niezmiernie charakterystyczne dla omawianych stosunków, wskazują tu i tam na brak zaufania do czynników urzędniczych, wykonujących agendy administracji rządowej.

Nie będę, powtarzam, wchodzić w przyczyny wymienionych nastrojów. Być może, że są to reminiscencje, wynikające z układu stosunków w samorządzie przedwojennym, — nazbyt starościńskim, czy wojewódzkim. Były to relacje niesłuszne, sprzeczne z istotą samorządu, dla którego, moim zdaniem, cechą zasadniczą jest zapewnienie czynnikom obywatelskim pełnego i decydującego głosu w zakresie administracji lokalnej. Nie mogą one stanowić arcywzorów dla założeń współczesnych o współpracy administracji rządowej z samorządem. Być może, że ten brak zaufania do czynników urzędniczych wynika z obserwowanych objawów korupcji, które niestety, nie obce są i aparatowi administracji rządowej. Ostatnie z wymienionych zjawisk, przyczynowo tkwiące w niebywałym w swej skali wstrząsie społecznym, przez który przeszedł świat cały, nie mogą być jednak generalizowane. Nie dotknęły one wyłącznie świata urzędniczego. Stępienie ostrza tych zjawisk, przyspieszenie w czasie wychowania nowego typu urzędnika służby publicznej o uwspółcześnionych światopoglądach osiągniemy właśnie na płaszczyźnie wzajemnego zaufania i przenikania dobroczynnych wpływów, tryskających wciąż z bujnego i zdrowego źródła inicjatywy społecznej, ożywiających rutynę i cienie aparatu administracji urzędnicznej. Mówiąc za tym o współpracy administracji rządowej z samorządem w ogóle, bez względu na taką czy inną konstrukcję

prawną administracji publicznej, teza odbudowy wzajemnego zaufania pomiędzy czynnikiem obywatelskim i urzędniczym, ustatuowanie na odpowiedniej płaszczyźnie relacji pomiędzy tymi czynnikami stanowi tezę dla tej współpracy zasadniczą.

Gdy walory samorządu, jako administracji publicznej, są oczywiste, gdy samorząd przede wszystkim rozporządza możnością należytego i wszechstronnego wyczucia potrzeb terenu, możnością trafnej oceny i wykorzystania środków osobowych, pieniężnych i rzeczowych, które mogą stać do dyspozycji w danym środowisku, dla realizacji konkretnych inicjatyw, gdy wreszcie samorząd, jako oparty o podstawę szerokich mas, posiadający długodystansową wytrzymałość, jest pogłębieniem demokracji, to związanie go z drugą gałęzią administracji publicznej, reprezentowaną przez czynniki fachowe, urzędnicze, nie może być obojętne dla celów państwowych. Wykształcenie, przygotowanie zawodowe, stopień specjalizacji, możność ujmowania zagadnień w szerszej perspektywie, bez zabarwień partykularnych (mogących obciążać samorząd)), którymi to cechami z reguły powinna rozporządzać administracja rządowa, (urzędnicza), oczywiście ideowa, o pełnych walorach moralnych, są właściwościami niebywale cennymi. Walory tedy, którymi rozporządzają oba nurty administracji publicznej powinny być związane i uruchomione dla życiowych celów państwa.

Skoro poruszyłem zagadnienie urzędnicze wypada stwierdzić, że dyskusja w sprawie typu współczesnego urzędnika administracyjnego jest wciąż u nas aktualna. Zagadnieniu temu poświęcono wiele uwagi przed wojną. I obecnie na łamach prasy spotykamy się z cennymi wywodami na te tematy, że wspomnę tuta wnikliwy artykuł o nowym typie urzędnika administracyjnego zamieszczony w Nr. 1 — 3 Gazety Administracji. W moim przekonaniu typ nowego urzędnika administracyjnego, poza kwalifikacjami społecznymi, ideowymi, fachowymi itp. powinien być dostosowany do konkretnego systemu społeczno - gospodarczego. Innych właściwości należało wymagać od urzędnika służby publicznej, dajmy na to w ustroju libero-demokratycznym, innych w ustroju o rozwiniętej interwencji państwa.

W jakiej mierze określa i zapewnia współpracę i związanie administracji rządowej z samorządem nowe ustawodawstwo polskie? Z tendencji, przeprowadzonej zarówno w ustawie wrześniowej o radach narodowych, jak i w dekretach P. K. W. N.: listopadowym o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, oraz sierpniowym o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji, a więc aktów prawodawczych zasadniczych w omawianej materii, wynikałoby, że w porównaniu do ustaw przedwojennych kontakty administracji rządo-

wej z samorządem uległy rozluźnieniu, że wpływ szefów administracji ogólnej (wojewody, starosty) na rozwój życia samorządowego, w porównaniu do konstrukcji ustrojowej przedwrześniowej, uległ znacznej redukcji, a nadzór nad samorządem niższych stopni, w swych zasadniczych ujęciach, przeniesiony został na ciała wyłącznie obywatelskie. W świetle wymienionych przed chwilą norm prawnych, kształtujący się nowy system samorządowy bazuje administrację samorządową na czynnikach obywatelskich. Samorząd terytorialny reprezentują terenowe rady narodowe i ich prezydia, w nich koncentruje się punkt ciężkości działalności samorządowej.

Nie odgradza jednak nowe ustawodawstwo administracji rządowej od samorządu, a tym więcej od współpracy tej administracji z samorządem. Gdy za chwilę będę miał możność więcej szczegółowo określić punkty styczne tych dwóch gałęzi administracji publicznej, przede wszystkim w odniesieniu do administracji ogólnej i agend administracyjnych z nią zespolonych, chciałbym stwierdzić, że nadrzędność rad narodowych, wynikająca z ich szerokich uprawnień kontrolnych, zależność wojewodów i starostów w zakresie kompetencji samorządu terytorialnego od decyzji właściwych rad narodowych (dekret sierpniowy) bynajmniej nie narusza współdziałania i współpracy. W przekonaniu bowiem moim w „kontroli społecznej" nie chciałbym dopatrywać się wyłącznie czynnika prewencyjnego, represyjnego czy nadzorczego. Na „kontrolę społeczną" patrzę również jako na czynnik współpracy i współdziałania, jako czynnik stabilizujący zaufanie obywatela do urzędnika.

Wyrazem bezpośredniego związania współpracy administracji rządowej z samorządem, wpływu tej administracji na rozwój życia samorządowego, jest powierzenie wojewodzie na szczeblu województwa, a staroście na szczeblu powiatu przewodnictwa w obywatelskich organach wykonawczych samorządu terytorialnego i udział tych przedstawicieli administracji rządowej w charakterze pełnoprawnych członków wojewódzkiej, względnie powiatowej rady narodowej. W ten sposób ujęta konstrukcja ustrojowa samorządu terytorialnego na dwóch jego szczeblach pośrednich, nie tylko przez wykonywanie woli organów stanowiących i przez bezpośredni zarząd codziennymi sprawami związku samorządowego, wiąże samorząd z administracją rządową, lecz dając przedstawicielom tej administracji w szerokim zakresie prawo inicjatywy, tym samym jest wyrazem wzajemnej współpracy, współdziałania i koordynacji państwowych funkcyj administracyjnych.

Nie potrzebuję sądzę uzasadniać trafności z punktu widzenia interesów administracji, w ten sposób przedstawionych rozwiązań ustawowych. Nie trudno stwierdzić, że związanie

wojewody i starosty z samorządem terytorialnym, na szczeblu jego organu wykonawczego, (co nawiązuje zresztą do postanowień Konstytucji z 1921 r.), przy równoczesnym zapewnieniu czynnikowi obywatelskiemu samodzielności przy wykonywaniu przez niego „imperium administracyjnego", redukuje niebezpieczeństwo, wypływające z wszelkiego wielotorowego działania, — zwłaszcza tak szkodliwego dla efektów administracyjnych i gospodarki.

Za słuszne rozwiązanie uważam powierzenie przewodnictwa w terenowych radach narodowych czynnikowi obywatelskiemu (do dyskusji nadawałaby się konstrukcja ta na szczeblu gminy) i wyposażenie tych rad w szerokie uprawnienia kontrolne (kontrola społeczna). Powiązanie samorządu z administracją rządową przez powierzenie wojewodom i starostom przewodnictwa w samorządowych organach wykonawczych powinno stworzyć podstawy dla utrwalenia harmonii w działaniu, powinno wytwarzać obopólne zainteresowania i konieczność wzajemnego przenikania. Wszak samorząd obejmując szeroki krąg zagadnień: politycznych, socjalnych, kulturalnych, gospodarczych jest niezmiernie cennym instrumentem dla czynników, reprezentujących Rząd i wymaga od tych czynników odpowiedniego, pozytywnego ustosunkowania się do niego. Samorząd ułatwia, czy to wojewodzie, czy staroście, czy też przedstawicielom innych, niezespolonych władz administracji rządowej, poruszanie się w terenie i zbliża ich do ludności, ożywia i odbiurokratyzowuje funkcje tych władz.

Nowe ustawodawstwo samorządowe powierza zwierzchni nadzór nad terenowymi radami narodowymi, będącymi organami stanowiącymi samorządu terytorialnego, Krajowej Radzie Narodowej, a takiż nadzór nad samorządowymi organami wykonawczymi, Ministrowi Administracji Publicznej (dekret listopadowy). Pomijając okoliczność, czy konstrukcja taka nie nosi w sobie znamion dualizmu należy stwierdzić, że przekazanie Ministrowi Administracji Publicznej, a pośrednio wojewodzie i staroście (wydział wojewódzki i powiatowy) nadzoru nad organami wykonawczymi pozwala tym władzom administracji publicznej sięgnąć w głąb struktury społecznej — do gminy, będącej „ziarnem wszelkiego samorządu".

Powyżej scharakteryzowana konstrukcja administracyjna wymaga jednak ożywienia punktów stycznych, które wiążą samorząd z administracją rządową. Postawy współpracy obu gałęz zarządu państwowego, aby stały się urodzajne, żywe, wymagaja wlania w punkty wiążące poszczególne tory administracji publicznej odpowiedniej treści, uaktywnienia działalności organów wykonawczych samorządu, które uzupełniać się powinny w ramach nowego ustawodawstwa samorządowego z innymi organami tej administracji.

I tutaj właśnie dochodzę do zagadnienia centralnego moich rozważań. Na podstawie założeń moich uważam za konieczne zrewidowanie, zwłaszcza tych dyspozycyj prawnych, które dotyczą uprawnień i charakteru organów ustrojowych samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W danym wypadku chodziłoby przede wszystkim o rozpatrzenie i przedyskutowanie postanowień, dotyczących prezydiów oraz wydziałów — wojewódzkiego i powiatowego w kierunku nadania tym wydziałom *pełnego charakteru /organów inicjujących, wykonawczych i zarządzających samorządu wojewódzkiego (powiatowego) z równoczesnym odjęciem prezydiom, na rzecz wydziałów, zakresu administracyjnego.* Konstrukcja proponowana przeze mnie nie jest konstrukcją przeciwdemokratyczną, nie ogranicza samodzielności samorządu, ani nie pozbawia czynników obywatelskich decydującego wpływu na przejawy życia zbiorowego i na tok funkcji administracyjnych. Wszak wydziały wojewódzkie i powiatowe są organami na wskroś obywatelskimi, działającymi tylko pod przewodnictwem wojewodów i starostów, nominacja których uzależnia się (słusznie, czy niesłusznie) od rad narodowych. Wydziały te są organami wybranymi przez rady narodowe i pozostającymi pod kontrolą tych rad. W zarysie proponowanego przeze mnie modelu ustrojowego samorządu terytorialnego prezydia byłyby organami terenowymi rad narodowych, wyłącznie w zakresie funkcjonowania tych rad, a nadto ześrodkowywałyby one szerokie i odpowiedzialne agendy kontroli społecznej. W tym właśnie tkwiłaby nadrzędność rad terenowych i ich prezydiów, w tym właśnie odnalazłby samorząd w Polsce wyraz demokracji, a administracja wyraźną zasadę ustrojową.

Konstrukcja moja, pomijając względy proceduralne (szybkość i elastyczność administracji) i oszczędności w administracji (rozbudowa biur prezydiów terenowych rad narodowych w kierunku agend ściśle administracyjnych), przeciwdziałałaby dwutorowości w administracji, dwutorowości, która bez względu na lokalne uzgodnienia, daje się jednak już obecnie stwierdzić. Praktyka wskazuje, że wydziały i prezydia zbytnio są od siebie odgrodzone, że kompetencje administracyjne, wykonawcze, nadzorcze tych organów są pomieszane, że działają one na dwóch torach, że tok spraw ulega wskutek załatwiania ich przez wydziały (przygotowanie) i prezydia (zatwierdzanie) przedłużaniu Odnoszę wrażenie, że zjawiska dwutorowych dyspozycji dają się zaobserwować i na szczeblach najwyższych magistratur państwowych, — w Prezydium Krajowej Rady Narodowej i Ministerstwie Administracji Publicznej. Gdyby proponowana przeze mnie konstrukcja nie mogła być zrealizowana (nie widzę jednak uzasadnionych przyczyn dla innego rozwiązania), uważałbym za słuszniejsze całkowite odzielenie administracji samorządowej od

rządowej, albowiem z punktu widzenia interesów administracji lepszy jest z dwojga złego wyraźny dualizm, niż utrzymanie nieokreślonych konstrukcji ustrojowych.

Możnaby sięgnąć do jednotorowych wzorów angielskich, do owego „Local Government", gdzie prawie cała wewnętrzna administracja państwowa w gminie i na szczeblach pośrednich, spoczywa w rękach wybieralnych organów samorządowych. Mamy wszak z Anglią wspólne głębokie tradycje konstytucyjne. Jednak jest to zagadnienie inne. W tej chwili rozważania moje zmierzają do ulepszeń systemu, opartego na naszym pozytywnym ustawodawstwie samorządowym.

JERZY POKRZYWNICKI

CZY LISTY PŁAC SĄ DECYZJAMI?

Gdybyśmy podobne pytanie zadali pierwszemu z brzegu prawnikowi — odpowiedziałby bez większego namysłu: nie! Mogłoby się nawet zdziwić, że takie pytanie w ogóle powstało. A jednak widocznie sprawa nie jest tak prosta, skoro poważny zespół prawników, jaki stanowi kolegium zwiększone N. T. A. roztrzygnął ją odmiennie, ustalając równocześnie tezę [1]), że „sam fakt pobrania przez funkcjonariusza państwowego uposażenia miesięcznego w określonej przez listę płacy wysokości — przy braku ze strony tegoż funkcjonariusza reklamacji bądź żądania doręczenia decyzji wymiarowej — powoduje uprawomocnienie się wymiaru uposażenia."

W niniejszej pracy omówimy pokrótce założenia, z jakich wychodził Trybunał i argumenty, które można wysunąć przeciwko zajętemu przezeń stanowisku.

Dla uzasadnienia swych poglądów NTA powołuje się na następujące wywody swoje zawarte w innym wyroku [2]).

„Wszelkie decyzje władzy, dotyczące uprawnień funkcjonariusza państwowego, powinny mu być podane do wiadomości, a to z różnych względów, zależnie od przedmiotu decyzji, m. in. także w celu dania mu możności obrony w określonym trybie i czasie swoich praw, o ile uważa, że prawa te zostały przez decyzję władzy naruszone, nieskorzystanie zaś przez funkcjonariusza w przepisanym trybie i czasie z przysługujących mu środków prawnych obrony powoduje uprawomocniienie się decyzji. Sposób podania stronie do wiadomości decyzji władzy — zgodnie z art. 80 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r. — polega, poza szczególnymi przypadkami, bądź na ustnym ogłoszeniu decyzji w obecności strony, bądź też na doręczeniu decyzji stronie na piśmie; z punktu widzenia jednak interesu strony istotnym celem ogłoszenia bądź doręczenia w każdym przypadku jest, by strona dowiedziała się, w jakim zakresie przyznane zostały jej osobiście uprawnienia, w obowiązującej ustawie określone, i by miała moż-

[1]) wyrok i zasada prawa z 11.VI. 1938 r. 1 rej. 5690/337 (Zb. Wyr. Nr 1592 A).

[2]) z 15.VI. 1937 r. L. rej. 6955/34 (Zb. Wyr. 1409).

ność obrony swych praw — por. — wyrok N. T. A. z 13 marca[1]) 1928 r. 1 rej. 1231/27[1]).

Zarzut przeto naruszenia istotnych form postępowania ze szkodą dla niej strona — o ile chodzi o uniknięcie skutków uprawomocnienia się decyzji — może skutecznie podnieść, jeżeli z powodu niedoręczenia decyzji nie mogła dowiedzieć się o jej treści w zakresie, dostatecznym do zorientowania się, czy i jakie jej prawa zostały przez decyzję naruszone. Mając na względzie określony wyżej cel i znaczenie doręczenia decyzji zainteresowanej stronie, z uwagi, dalej, na również wyżej wyjaśniony zakres i charakter decyzji, dotyczącej wymiaru uposażenia funkcionariusza państwowego, oraz ze względu na to, że decyzja tego rodzaju znajduje wyraz w całomiesięcznej wypłacie funkcjonariuszowi państwowemu określonej na jej podstawie kwoty uposażenia służbowego, N. T. A. w cytowanym wyroku 1 rej. 6955/34[2]) orzekł, iż decyzja wymiarowa, chociażby nie została doręczona funkcjonariuszowi z zachowaniem formalnych wymogów, powołanego rozporządzenia z 22 marca 1928 r. poz. 341. Dz. Ust., staje się prawomocną, o ile funkcjonariusz otrzymawszy miesięczne uposażenie, co da którego wysokości może i winien być dostatecznie zorientowany przez zaznajomienie się z przepisami odnośnej ustawy, nie zakwestionuje prawidłowości i w terminie, zakreślonym dla wniesienia środka prawnego, ze środka tego nie skorzysta, ewentualnie po uprzednim zażądaniu od władzy doręczenia mu samej decyzji wymiarowej. Wypłata bowiem uposażenia odbywa się na podstawie listy płac, która jak świadczy ustalony przez Ministerstwa Skarbu i obowiązujący we wszystkich urzędach państwowych wzór (Dz. Urz. Min. Skarbu z 10 grudnia 1921 poz. 588 i z 30 marca 1935 r. poz. 178) — zawiera w odpowiednich rubrykach nie tylko wyszczególnienie kwoty uposażenia, wypłacanego za odnośny miesiąc danemu funkcjonariuszowi, lecz i wszystkie poszczególne świadczenia pieniężne, które na tę kwotę się składają, z uwidocznieniem nadto rodzaju i wysokości dokonanych potrąceń. Jakkolwiek więc o ile chodzi o formalne cechy tudzież o wymóg prawnego i faktycznego uzasadnienia, lista płacy, która jest także dokumentem rachunkowo-kasowym. nie może być utożsamiana z samą decyzją wymiarową, tym nie mniej, będąc jej wykonaniem, stanowi równocześnie powtórzenie istotnej treści tej decyzji, dając funkcjonariuszowi możność zaznajomienia się z nią przy kwitowaniu na liście płacy z odbioru uposażenia. Określone wyżej stanowisko w ocenie znaczenia periodycznych wypłat uposażenia na podstawie decyzji wymiarowej znalazło swój wyraz m. in. również w judykaturze

[1]) Zb. Wyr. Nr. 1409
[2]) z 15 czerwca 1937

N. T. A., dotyczącej sporów, wynikających z powodu uchylania bądź prostowania przez władzę wymiaru uposażenia na podstawie art. 101 lit. b) rozporządzenia z 30 marca 1928 r. poz. 341 Dz. Ust."

Potwierdzając całkowicie te zapatrywania — N. T. A. wywodzi w dalszym ciągu co następuje:

„Zauważyć wreszcie należy, że wywody skargi oraz zastępcy skarżącego na rozprawie, zmierzające do wykazania, jakoby sporządzenie listy płacy i sama wypłata uposazenia stanowiły samodzielne akty lub czynności innej aniżeli władza wymiarowa władzy, nazwanej w skardze „władzą wypłacającą" i oparte na tym twierdzenie, jakoby w rozpatrywanej sprawie miało miejsce poprostu niewykonanie decyzji władzy wymiarowej przez władzę „wypłacającą", nie są trafne, albowiem w niniejszym przypadku władzą wymiarową (względnie asygnującą) i wypłacającą było Kuratorium Okręgu Szkolnego, a nie oddział rachunkowy lub urzędnik rachunkowy tegoż Kuratorium, który listę płacy sporządzał, wszelkich bowiem czynności urzędowych takiego oddziału lub urzędnika nie można traktować inaczej, jak tylko jako dokonywanych z polecenia i w imieniu Kuratorium, jako władzy instancyjnej, wyposażonej w odpowiednie uprawnienia do rostrzygania w danej sprawie. Bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest podniesiona w skardze okoliczność, że obowiązujące do dnia 1 lutego 1944 r. ustawy uposażeniowe nie łączyły z faktem pobierania uposażenia czynnego w tej czy innej wysokości żadnych skutków prawnych w razie milczenia uprawnionego i że dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. poz. 663 Dz. Ust. wprowadziło w art. 22 przedawnienie roszczeń, albowiem w rozpatrywanej sprawie chodzi o roszczenie, co do którego — w myśl powyższych wywodów — istnieje prowomocne już rozstrzygnięcie władzy, a znaczenie i skutki uprawomocnienia się decyzji określone są w przepisach, normujących formy postępowania administracyjnego; z tego zaś, że ustawy uposażeniowe nie zawierają w tej materii żadnych postanowień, wynika tylko, iż zarówno zagadnienie uprawomcnienia się decyzji wymiarowych jak i skutki uprawomocnienia się podlegają ocenie według ogólnych zasad i przepisów postępowania administracyjnego, czego nie zmienia bynajmniej przepis o przedawnieniu z art, 22 rozporządzenia poz. 663/1933 Dz. Ust. W konsekwencji powyższego mylne jest dalej zapatrywanie skargi, że z uprawnienia Skarbu Państwa do domagania się zwrotu nadpłaconego uposażenia czy zaopatrzenia emerytalnego, opartego nawet na prawomocnym orzeczeniu władzy, wynika uprawnienie funkcjonariusza do domagania się wypłacenia niewypłaconej bez podstawy podwyżki uposażenia, albowiem uprawnienia w tym względzie władz administracyjnych, działających imieniem Skarbu Państwa, oparte na

przepisach ustawowych, mających na celu ochronę interesu publicznego, nie mogą automatycznie stwarzać analogicznych uprawnień dla poszczególnego funkcjonariusza, wychodzących poza granice przysługujących mu, a wyżej określonych środków prawnych obrony.

Niesłuszny jest wreszcie podniesiony w skardze zarzut braku faktycznego i prawnego uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, ponieważ osnową tego orzeczenia jest powołanie się na prawomocne już rozstrzygnięcie o przedmiotowym roszczeniu z przytoczeniem motywów, opartych na faktycznym stanie sprawy, co stanowi w niniejszym przypadku wystarczające uzasadnienie, a skarżący nie wykazał zresztą, by wskutek zarzuconego braku uzasadnienia poniósł jakąkolwiek szkodę."

Wywody te są nieprzekonywujące i nasuwają refleksje, do jakich rezultatów można dojść, analizując pewne pojęcia głównie z punktu widzenia materialnego bez zwrócenia dostatecznej uwagi na stronę formalną zagadnienia. Zresztą rozważając sprawy i od strony materialnej, a mianowicie teoretycznego pojęcia decyzji jako aktu administracyjnego, musimy zauważyć, że listy płac nie można w żaden sposób uważać za akt woli władzy, skierowany do strony w celu wywołania zamierzonych skutków prawnych.

Zamiarem władzy, dającej urzędnikowi do podpisu listę płacy jest uzyskanie pokwitowania na wypłaconą mu kwotę, a nie wywołanie „skutków prawnych". Dalej, zwróciłem już wyżej uwagę na niebezpieczeństwo oceny aktów administracyjnych jedynie wedle kryteriów materialnych z zapoznaniem ich strony formalnej. Rozpatrując sprawy właśnie z tego punktu widzenia musimy ustalić istnienie w omawianej przez nas sprawie następujących faktów niespornych:

a) brak decyzji „wymiarowej" władzy — decyzji sporządzonej dla danego urzędnika i to decyzji zawierającej wszystkie dane wymienione w art. 75 post. adm. i

b) brak jej doręczenia na piśmie, albowiem decyzja wydana w nieobecności strony musi jej być w ten sposób doręczona (art. 80 ust. 2) post. adm.).

Oba te kardynalne wymogi postępowania miałoby zastąpić okazanie urzędnikowi listy płacy przy wypłacie uposażenia. Jednak lista płacy jest par excellence dokumentem kasowym i ma na celu uzyskanie pokwitowania z odbioru pewnej sumy. Celem jej w samym swym założeniu nie jest wywoływanie skutków prawnych w zakresie praw urzędniczych. Lista płacy może być tylko uważana co najwyżej za część decyzji, a mianowicie sentencję „decyzji wymiarowych", a nie za decyzję samą w sobie; może dać wyraz tej in abstracto istniejącej decyzji, może stanowić jej wykonanie, ale zastąpić jej nie może.

W glosie swej do omawianego przez nas wyroku[1]) prof. B. Wasiutyński w ten sposób precyzuje swoje stanowisko: „właściwie lista płacy stanowi upoważnienie dla kasy skarbowej do wypłaty odpowiednich sum, które stanowią dług Skarbu Państwa, czyli jest asygnatą do kasy skarbowej. Ale NTA utrzymuje, że lista płacy zawiera ponadto implicite decyzję władzy — „będąc jej wykonaniem stanowi równocześnie powtórzenie..... decyzji, dając funkcjonariuszowi możność zaznajomienia się z nią przy kwitowaniu na liście płacy z odbioru uposażenia". Wynikałoby z powyższego, że z facta concludentia — z listy płacy i wypłaty uposażenia — wyciągnąć należy wniosek, iż władza uprzednio powzięła decyzję (akt administracyjny), tak samo jak np. z faktu, że organa wykonawcze przymusowo zamknęły przedsiębiorstwo, trzeba wnioskować, iż poprzedziło tę czynność zarządzenie władzy, chociaż nie zostało ono doręczone zainteresowanemu właścicielowi. Jednak taki domniemany akt administracyjny, odrębny od sporządzenia listy płacy, w rzeczywistości nie istniał.

Urzędnik ma prawo do określonego przez normy prawne wynagrodzenia. Roszczenie jego do państwa (wierzytelność) opiera się na tej normie. Podpisanie przez organ władzy listy płacy jest rodzajem zaświadczenia, że danemu urzędnikowi należy się wynagrodzenie w oznaczonej wysokości. Przeciwko zaświadczeniu nie przysługują zwykłe środki prawne, jak przeciwko decyzjom głównym (aktom administracyjnym). Można natomiast kwestionować zgodność zaświadczenia z rzeczywistym stanem rzeczy i domagać się sprostowania od tej władzy, która zaświadczenie wydała. Dopiero odmowa sprostowania jest decyzją (przejawem woli) i przeciwko niej przysługuje odwołanie do wyższej instancji. Naprzód więc należy wystąpić z wnioskiem o sprostowanie listy płacy (z reklamacją) a później z odwołaniem od decyzji odmownej; nie można zaś, zd. m., jak twierdzi wyrok, od listy płacy, sporządzonej w kuratorium, odwołać się do ministerstwa, bo jeszcze nie ma aktu administracyjnego władzy. A ponieważ do wniesienia takiej reklamacji (sprostowania) nie ma ustawowego terminu zawitego, dochodzić roszczenia z tytułu uposażenia na tej drodze do chwili wydania decyzji na skutek reklamacji można w każdym czasie, o ile nie nastąpiło przedawnienie roszczenia. O uprawomocnienia się rzekomej decyzji, zawartej w liście płacy. nie można przy takim stanie prawnym mówić.

Ze stanowiska zajętego w omawianym wyroku przez NTA. wynikają niepożądane konsekwencje. Jeżeli przyjąć, że przy wypłacie uposażenia w każdej miesięcznej liście płacy zawarta jest nowa decyzja władzy, należałoby, aby zapobiec jej uprawomocnieniu się, wnosić co miesiąc odwołanie ewentualnie skargę do NTA, dopóki spór nie

[1]) Orzecznictwo Sądów Najwyższych z r. 1938, Nr. 2471.

będzie prawomocnie rozstrzygnięty (a więc być może kilkadziesiąt skarg). Jeżeli zaś wyjść z założenia, że władza wydała decyzję tylko raz, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego (nowe normy uposażenia lub awans), to urzędnik mógłby odwołać się od tej decyzji tylko po sporządzeniu pierwszej po tym fakcie listy płacy; później już z uwagi na uchybienie terminu i uprawomocnienie się decyzji pozbawiony byłby możności dochodzenia swych roszczeń (wierzytelności), opartych na nakazie ustawy.“

Do powyższych trafnych wywodów należy dodać, że urzędnik kwitując powyższą sumę nie przypuszcza nawet, iż przez to pokwitowanie przesądza cośkolwiek w zakresie wysokości należnej mu sumy uposażenia. Władza nie może w ten sposób, nieobjaśniając podpisującego listę urzędnika, o skutkach jego podpisu, wprowadzać go w błąd, stwarzając pozory innego aktu aniżeli to było zamierzone.

Trybunał twierdzi, że urzędnik „może i winien być dostatecznie zorientowany“ co do wysokości należnego mu uposażenia przez zaznajomienie się z przepisami odnośnej ustawy i powinien tą wysokość zakwestionować, o ile uważa ją za niesłuszną. Twierdzenie to co do wspomnianego „obowiązku“ nie jest zbyt przekonywujące, chociażby z powodów czysto życiowych. Trudno bowiem wymagać takich wiadomości, powiedzmy nie tylko od woźnego, ale nawet od urzędnika referendarskiego, albowiem nie zawsze będzie on w stanie zorientować się w zawiłościach uposażeniowych, które wymagają nieraz kombinacji różnych norm i przepisów.

Interpretacja i stanowisko NTA, będąc formalnie niesłuszne — może zostało spowodowane jakąś specjalną racją stanu lub przesłankami etyki czy moralności. Ale i tych danych w tej sprawie dopatrzyć się niepodobna.

Istotnie, jeśli władzę obowiązuje lojalność w stosunku do każdego obywatela, to chyba szczególną lojalność winna ona okazywać urzędnikowi, albowiem władza winna wychować urzędnika, wpajając weń zasady moralności prawnej i społecznej.

Jeśli w ten sposób, powiedzmy, podstępny będzie postępować władza w stosunku do urzędnika, te same metody będzie on stosował do obywateli. Idąc konsekwentnie po myśli wywodów NTA należałoby uznać prawo urzędnika do zakwestionowania wymiaru rat tylko przy pierwszym podpisie listy płacy, co dla świeżo wstępujących na służbę urzędników w istocie rzeczy słabo się orientujących, byłoby szczególnie iluzoryczne. Również wchodzą tu w grę poważnie pewne imponderabilia, a mianowicie urzędnik będzie zawsze, szczególnie wstępując do służby państwowej krępować się wchodzić chociażby w pozorny konflikt ze swą władzą przez żądanie doręczenia mu decyzji wymiarowej, chociażby dlatego, aby takie żądanie nie było mu poczytane za brak zaufania do władzy. No i przy tym oba-

wiać się będzie „kompromitacji", o ile okaże się, że nie miał racji, co byłoby szczególnie przykre przy rozpoczęciu kariery.

Trybunał przeprowadza dalej zasadę, że Skarb Państwa ma zawsze prawo domagania się zwrotu od urzędnika nadpłaconej kwoty uposażenia, natomiast urzędnik nie ma żadnego prawa domagać się niewypłaconej mu chociażby należnej sumy tegoż uposażenia. Trybunał uzasadnia tę różnicę przez podkreślenie, że w pierwszym wypadku ma tu wchodzić w grę ochrona interesu publicznego. Ale jeśli tak, to chyba źle pojętego, albowiem ochrona ta polega na krzywdzeniu słabszego przez silniejszego, ujmowanie urzędnikowi należnych mu kwot, przeważnie drobnych z jego conajmniej skromnego uposażenia i w ten sposób stwarzania malkontentów. Przeciwnie, w innym ujęciu interes publiczny nie polegałby na tym, aby per fas lub nefas przysparzać fiskusowi drobne sumy dochodu, ale aby uposażyć urzędnika w ten sposób, by miał on możność skromnej egzystencji. Z tego wynika dalej, że wypłata sumy niedopłaconej urzędnikowi powinna mieć miejsce bez jego wniosku, z urzędu — jak tylko władza zauważy, że się omyliła na jego niekorzyść.

Zresztą jeśli lista płacy jest wykonaniem czy też surogatem decyzji uposażeniowej, to na jej podstawie urzędnik nabywa prawa do wypłaconej mu sumy i zmuszanie go do zwrotów byłoby niedopuszczalne.

Na te tematy z okazji wyroku NTA z dnia 6 listopada 1934 r. l. rej. 11398/31 prof. Jerzy Stefan Langrod *) wypowiada następujące poglądy, które podzielam całkowicie.

Autor rozważa, czy nałożenie na urzędnika obowiązku zwrotu nadebranych sum i potrącenie ich z jego uposażenia jest wogóle legalne. „Okoliczność ta jest interesująca z prawnego punktu widzenia" pisze autor „albowiem

a) zaskarżony akt przechodzi do porządku nad tym, że skarżący nabył prawo do uposażenia pobieranego.... przez sam fakt nominacji i dokonanego zaszeregowania....

b) NTA wielokrotnie... orzekał, że mylne zastosowanie przepisów prawa obowiązującego samo przez się nie może być powodem do uchylenia z urzędu prawomocnej decyzji na zasadzie której strona nabyła prawo...

c) bez względu nawet na merytoryczną słuszność lub niesłuszność zarzutów przeciw zasadzie przeszeregowania skarżącego wstecz, w żadnym razie pracownik publiczny nie może być karany za winy niepopełnione. Jest to zgodne z judykaturą trybunalską, wedle której nie ma podstawy do przymusowych potrąceń z bieżącego upo-

*) Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej str. 59—61 Kraków 1938 r.

sażenia pracownika pobranych już kwot pro praeterito, o ile nie stwierdzono złej woli pracownika. Zmiany interpretacyjne referentów nie mogą być poczytane za winę pracownikowi i przynosić mu uszczerbek materialny... Jeżeli więc władza konstatuje z urzędu błąd w zaszeregowaniu, to konsekwencje tego błędu dotykać mogą tylko władzę (która regresować się może do winnego popełnienia błędu), a nie do pracownika. Chodzi tutaj o to, że ze stanowiska podstaw prawa urzędniczego, pracownik nie może w interesie samej służby i swej egzystencji pozostawać stale w niepewności, czy niespodziewane zmiany „rozumienia" poszczególnych przepisów ustawy przez władzę, nie zmuszą go do wielotysięcznych może czasem zwrotów z tytułu nadpłaconych mu rzekomo poborów pro praeterito. Podchodząc cywilistycznie do tego zagadnienia, możnaby konstruować analogię z instytucją „niesłusznego wzbogacenia" i udowadniać słuszność takich zwrotów za czas miniony; z publicystycznego punktu widzenia trzeba w interesie publicznym zapewnić pracownikowi pewność egzystencji, co stwarza dla władzy możność tego rodzaju korektur tylko pro futuro i oddziała pedagogicznie na skrupulatność pełnienia służby przez powołane organy asygnujące pobory służbowe... Zastosowanie przez władzę rygoru przymusowego ściągnięcia poborów za czas przed odwołaniem aktu... wydaje się prawnie niedopuszczalne, a kwoty ściągnięte skarżącemu z jego poborów podlegają zwrotowi".

Człowiek jest zasadniczo stworzeniem amoralnym w zasadach moralności trzeba go wychowywać. Do ideału nie dojdziemy nigdy, ale trzeba przynajmniej te ideały ludziom pokazywać. Niechże Państwo da przykład takiego idealnego, lojalnego a przez to samo mądrego podejścia do zagadnień urzędniczych, a z pewnością tego nie pożałuje. Stosunki pomiędzy władzą a urzędnikiem powinny układać się na zasadach wzajemnego szacunku i zaufania i jeśli zgodnie z art. 22 Rozporz. o uposażeniu funkcjonariuszów państw. (Dz. U. R. P. z r. 1933, poz. 663) roszczenia urzędnika wynikające z tytułu uposażenia przedawniają się po upływie 3 lat to — podobna zasada powinna obowiązywać i państwo w stosunku do urzędnika. Zresztą jeśli została taka norma prawna wogóle wprowadzona, to znaczy, że ustawodawca nie liczył się zupełnie z ewentualnym uprawomocnieniem się list płac", dla nielicznych bowiem wypadków, gdy uposażenie pobierane było bez takiej listy — nie byłoby potrzeby stwarzania aż specjalnej normy ustawowej. Affirmandi incubat probatio. Motywy Trybunału natury prawnej dadzą się, moim zdaniem, odeprzeć w kilku słowach: nie ma decyzji i nie ma doręczenia — tych dwóch braków, tej luki nie można niczym innym wypełnić. A jeśli wdałem się w rozważania z dziedziny etyki administracyjnej, wychodziłem z założenia, że tam gdzie przepis jest, zdaniem komentatora,

niejasny — musi mu przy formułowaniu jego stanowiska przyświecać pewna myśl. Gdy komentatorem jest urzędnik lub sędzia, a więc osoby szczególnie z państwem związane, muszą brać oni oczywiście interes publiczny i interes strony pod uwagę, a tam gdzie są sprzeczności szukać sposobu ich uzgodnienia. Tu jednak żadnych podobnych sprzeczności dopatrzeć się nie można — interes publiczny całkowicie zgadza się z interesem strony.

Oświetlając w swoim czasie kwestię praw nabytych Wł. Czapiński słusznie zauważył[1]), że pozbawienie urzędnika tych praw może prowadzić do wysoce niepożądanego przełomu w psychice urzędnika, „przełomu obniżającego jego wartość jako pracownika publicznego". — Uszanowanie praw nabytych wynika z zasady samoograniczania się państwa, m. in. w celu wywołania w ten sposób posłuszeństwa wobec prawa u ogółu. Zamiana siły fizycznej na moralną leży u podstaw współczesnego praworządnego państwa [2]).

---

[1]) Prawa nabyte a istota prawa. Biuletyn Urzędniczy za r. 1936 Nr 1—2.

[2]) Poglądy te sformułowane w swoim czasie u Iheringa (Der Zweck im Rect) znalazły potwierdzenie i dalsze rozwinięcie w pracach (Jellinka i uczonych francuskich (Carle de Malberg, Cahen i inni).

Mgr. MARIAN RUBIŃSKI

SZKOLENIE URZĘDNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W numerze „Rzeczypospolitej“ z dnia 18 listopada 1945 r. ukazał się artykuł Dr M. Jaroszyńskiego w sprawie zaklasyfikowania pracowników administracji publicznej.

W końcowym ustępie tego artykułu autor zapowiada, że dla stworzenia aparatu urzędników administracyjnych odpowiednio ideowych i równocześnie odpowiadających wymaganiom przynajmniej minimum fachowości, Rząd podejmuje akcję szkoleniową pracowników, jako jeden ze środków zmierzających do tego celu.

Zasada słuszna, a skoro zostaje podjęta przez czynniki w tej mierze najbardziej autorytatywne, łatwa do realizacji. Chodzi jedynie o to, by w tej akcji zachowana była pewna jednolitość grup szkoleniowych, o których będę mówił poniżej, i by program szkolenia był tak opracowany, aby zapewniał pozytywne wyniki tej akcji.

Tematom szkoleniowym urzędników administracyjnych poświęcono już wiele prac, z których jedne zawierały wskazówki praktyczne, inne znowu ujmowały ten temat głębiej.

Nasza obecna państwowość polska, jak to słusznie zauważa Dr Jaroszyński, stawia przed administracją odmienne wymagania od tych, jakie posiadała administracja przedwrześniowa, a których realizacja może jedynie wówczas nastąpić, o ile się stworzy typ urzędnika uspołecznionego i fachowego.

Chciałbym zająć się analizą akcji szkoleniowej a jednocześnie wspomnieć również o podobnej akcji, jaka już została podjęta przez rozmaite osoby i czynniki.

Przechodząc do pierwszego tematu należałoby się zastanowić nad zróżniczkowaniem elementu, który miałby się temu wyszkoleniu poddać. A więc, przedewszystkiem, idąc za myślą Dr Jaroszyńskiego należałoby stworzyć trzy odrębne grupy szkoleniowe, tj. 1) kandydatów do służby administracyjnej, 2) urzędników fachowców, bez dostatecznego przygotowania społecznego i 3) urzędników nie fachowców mających jednak przygotowanie społeczne i nabyte w tym kierunku doświadczenie.

W związku z tym łączy się oczywiście sprawa programowa tej akcji, a opracowanie programu musi nabrać szczególnej wagi, jeżeli

się będzie miało na względzie, iż stopień przygotowania osób z poszczególnych grup będzie różny i będzie przedstawiał odmienne wartości intelektualne.

Przechodząc do omówienia pierwszej grupy, tj. kandydatów do służby administracyjnej, należy przypuszczać, iż pewne podstawy społecznego przygotowania będzie taki kandydat posiadał z okresu swoich studiów uniwersyteckich. Należałoby je jedynie pogłębić w okresie praktyki administracyjnej, aby w ten sposób dany kandydat stał się elementem społecznie pełnowartościowym. Gorzej trochę przedstawia się sprawa fachowego przygotowania takiego kandydata, gdyż przedmiotów jest bardzo wiele, które przy obecnym kształtowaniu się zadań administracyjnych umiejscowione są poza normalnym zasięgiem uniewersyteckich programów szkolnych. To czego w tej chwili nie może dać reforma studiów akademickich, musi być zastąpione odpowiednim programem akcji szkoleniowej, zwłaszcza pożądane będzie, by w akcji tej w szerokiej mierze stosowano praktyczne ćwiczenia z zakresu zadań urzędnika administracji publicznej.

W przedwojennym systemie praktyki administracyjnej kandydata miało się zwracać szczególną uwagę na praktyczne uzupełnienie studiów uniwersyteckich. Akcja ta jednak nie dawała pozytywnego rezultatu, gdyż kandydat taki, powierzony opiece szkoleniowej swego przełożonego urzędnika, był przez niego dla braku czasu lub innych powodów zaniedbywany i w ciągu swej praktyki, albo „odrabiał kawałki" jednolitego typu bez praktycznego znaczenia, albo błądził samodzielnie. W wyniku więc „szkolenia" nie wiele wiedział więcej niż przedtem.

Przyszła reforma studiów uniwersyteckich przy szerokim stosowaniu ćwiczeń praktycznych z zakresu zadań urzędnika administracyjnego może być niewątpliwie w wielkiej mierze pomocną w przygotowaniu kandydatów do służby administracyjnej i tym samym ułatwi pracę doszkoleniową.

Jeżeli mam omówić z kolei drugą grupę szkoleniową, tj. urzędników fachowców, którym brak jednak wyrobienia społecznego w rozumieniu obecnych potrzeb naszej państwowości, to należy zauważyć, że ma się tu do czynienia z jednej strony z elementem pod względem fachowości pełnowartościowym, z drugiej zaś z elementem o przesądach dawnych tradycji biurokratycznych, nie wychodzących poza szczupłe ramy zawodu. Słusznie też Dr Jaroszyński mówi w swym artykule o tak zw. „przeforsowaniu psychicznym", chodzi jednak o to, by to „przeforsowanie" w programie akcji szkoleniowej znalazło odpowiednio właściwy wyraz. Pozwolę sobie jednak w tym miejscu zapytać, czy nie byłoby wskazane — ze stanowiska praktyki administracyjnej — stworzyć dla tej drugiej grupy

urzędników dodatkowe przeszkolenie fachowe, zwłaszcza dla tych, którzy przechodzą na stanowiska o szerszym i bardziej zróżniczkowanym zakresie działania. Byłyby to kursy o specjalnym charakterze i prowadzone przez specjalistów.

Na temat ten wypowiedział się w swoim czasie w artykułach, omawiających zagadnienie wyszkolenia urzędników, Dołżycki, przechodząc do konkluzji, iż ten sposób szkolenia urzędników administracyjnych przyczyniłby się niesłychanie do zwiększenia sprężystości, fachowości i jednolitości w działaniu administracji.

Trzecia grupa urzędników niefachowców, jednak posiadających pełne przygotowanie społeczne, będzie elementem — o ile chodzi o ich „ufachowienie" do pełnienia zadań urzędnika administracyjnego — najbardziej trudnym do szkolenia.

Dla tej grupy urzędników program szkoleniowy musi być, w stopniowaniu szkolenia, szczególnie ostrożnie ułożony, by początkowo, nie przeciążając kandydata wiadomościami teoretycznymi dać mu jak najobszarniejsze przygotowanie praktyczne. Wyrobiespołeczne takiego kandydata daje bezsprzecznie gwarancję, iż będzie to materiał nadający się do służby administracyjnej i podatny dla wszelkiej akcji szkoleniowej, o ile, jak wspomniałem powyżej, praca nad nim będzie otoczona szczególną troskliwością i spoczywała w rękach osób do tego celu specjalnie dobranych.

Na marginesie tego artykułu chciałbym jeszcze dodać, że bardzo owocne wyniki daje również nauka czytania ustaw. Jeżeli się tą metodą w akcji szkoleniowej posługuje, to wówczas szkoleni pracownicy nabierają wprawy szybkiego zapoznania się z ustawą. Nie jest to metoda nowa, stosuje się ją z powodzeniem w państwach zachodnio-europejskich, oraz w szczególności w Ameryce. To też uważam, iż podjęcie próby stosowania tej nauki u nas da również pozytywne wyniki.

A teraz kilka słów o akcji tworzenia szkół prawa administracyjnego.

Ciekawym eksperymentem było utworzenie zaraz w początkach obecnej naszej państwowości tak zw. Państwowego Studium Administracyjnego w Rzeszowie, przy poparciu i odpowieniej subwencji Ministerstwa Administracji Publicznej.

Okazało się w początkach, iż zorganizowanie urzędów na kolejno uwalnianych spod okupacji terenach napotyka na znaczne trudności z powodu braku fachowego personelu urzędniczego, a tymczasem potrzeby chwili wymagały natychmiastowej obsady stanowisk. Otóż by tym brakom zaradzić i element nieprzygotowany fachowo do służby administracyjnej odpowiednio doszkolić podjęto inicjatywę utworzenia wspomnianej szkoły w Rzeszowie. Dostęp do niej był zapewniony zarówno kandydatom do służby administra-

cyjnej, jak również czynnym urzędnikom, pragnącym pogłębić swe wiadomości fachowe, bądź urzędnikom którzy dopiero w szkole tej mieli otrzymać fachowe uzdolnienie do służby administracyjnej.

Jeżeli nazwałem utworzenie tej szkoły eksperymentem, to dlatego, iż program wykładów był też eksperymentalnie ułożony, aczkolwiek zawierał trzy grupy nauk; 1) nauki prawnicze, 2) społeczne i gospodarcze oraz 3) nauki pomocnicze — przy czym kładziono również specjalny nacisk na ćwiczenia praktyczne.

W tym czasie szkoła odczuwała brak odpowiedniej biblioteki prawniczej, a zbieranie materiałów potrzebnych dla nauki pozostawiono inicjatywie prelegentów. Okres studiów był również skrócony, gdyż tylko jednoroczny. Wobec dość obszernego programu był on dla należytego opanowania przedmiotów stanowczo za krótki. Tym też należy tłumaczyć, iż na stu kilkudziesięciu słuchaczy, zaledwie około czterdziestu poddało się końcowemu egzaminowi.

Pomimo to muszę lojalnie stwierdzić, iż eksperyment się udał, gdyż będąc naocznym świadkiem przebiegu egzaminów, miałem sposobność przekonania się, iż przygotowanie i odpowiedzi słuchaczy stały niejednokrotnie na poziomie prawie uniwersyteckim.

Była to zasługa bezprzecznie wykładowców.

Ale nie o tym chciałem mówić. Rzeczą bardziej zasługującą na uwagę była okoliczność, iż kandydaci nie posiadający pełnego cenzusu szkolnego, (3 — 4 klasy gimnazjalne, niepełne gimnazjum lub seminarium nauczycielskie) opanowali ten trudny i obszerny materiał nadzwyczaj dokładnie, a odpowiedzi ich były zadziwiająco trafne i szczegółowe.

Doświadczenie uczy zatem, iż tam, gdzie brak pełnego cenzusu szkolnego, z pomocą przychodzi „chłopski rozum" i że właśnie dla wyłonienia spośród mas cennego elementu może służyć szkoła o takim względnie podobnym typie.

Nie jestem w zasadzie zwolennikiem dorywczego dokształcania, ale uważam że tego rodzaju szkoły, o ile będą posiadały odpowiednio dobrany i kontrolowany program wykładów, będą mogły przyczynić się w wysokim stopniu do tworzenia kadr urzędniczych.

Oczywiście programy takich szkół winny być bezwzględnie uzgadniane z zainteresowaną administracją, która na poziom nauki w szkołach powinna mieć zapewniony wpływ.

Przy tej sposobności muszę nadmienić, iż tworzone są podobne szkoły (o których dowiadujemy się od czasu do czasu z gazet), a byłoby bardzo wskazane, aby dyrekcje takich szkół porozumiały się z kompetentnymi ministerstwami fachowym, celem wysłuchania ich życzeń. Tak uczyniły niektóre szkoły, istniejące jeszcze przed 1939 rokiem, które obecnie podjęły swoją działalność.

MICHAŁ RADWAN

PRZEGLĄD KRYTYCZNY RÓŻNYCH KONCEPCJI REORGANIZACJI OBRONY PRZECIWPOŻAROWEJ

Chcąc zrozumieć sytuację, w jakiej znajduje się obecnie organizacja obrony przeciwpożarowej w Polsce, trzeba uprzytomnić sobie stan, jaki zastały na ziemiach wyzwolonych polskie władze państwowe w momencie obejmowania administracji kraju. Stan ten, jeśli chodzi o obronę przeciwpożarową, był następujący:

1. Związek Straży pożarnych R. P., ogniskujący w swych rękach zarówno prace organizacyjne, wyszkoleniowe i techniczne, jak i sprawowanie fachowe nadzoru nad strażami pożarnymi z ramienia władz państwowych — faktycznie przestał istnieć.

2. Personel fachowy Związku, który w okresie okupacji w przeważnej części przetrwał na stanowisku, aczkolwiek mocno przerzedzony, stanął natychmiast do pracy.

3. Straże pożarne zawodowe z małymi wyjątkami przetrwały okupację, a nawet ilość ich zwiększyła się w stosunku do stanu przedwojennego. Natomiast stan ich wyposażenia w sprzęt, szczególnie samochodowy, przedstawiał się katastrofalnie.

4. Straże pożarne ochotnicze w większych miastach uległy rozbiciu, natomiast w miejscowościach, nie posiadających straży zawodowych, przetrwały, a nawet niejednokrotnie zwiększyły swój stan posiadania. Zniknęły tylko Zarządy Stowarzyszeń straży poż. ochotniczych, rozwiązane przez władze okupacyjne, podczas gdy całkowite kierownictwo samych straży przeszło do rąk naczelników tych straży.

5. Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, który administrował funduszami przeznaczonymi w myśl obowiązujących przepisów prawnych na akcję przeciwpożarową, został chwilowo pozbawiony swych zasobów finansowych, które odtwarzać mus z bieżących wpływów składek, utrzymując się narazie z pożyczek Skarbu Państwa. Działalność prywatnych zakładów ubezpieczeń nie została wznowiona.

6. Przemysł pożarniczy został w przeważnej mierze zniszczony bądź też zdezorganizowany i wymaga troskliwej opieki, aby mógł

się przeorganizować na nowo i podołać znacznie zwiększonym potrzebom.

W przedstawionych wyżej warunkach, wobec konieczności jaknajrychlejszego uruchomienia zorganizowanej akcji przeciwpożarowej, otwierały się dwie drogi postępowania:

1) niezwłoczne zorganizowanie na nowo Związku Straży Poż. R. P. i powierzenie mu pracy w zakresie przedwojennym;

2) objęcie przez władze państwowe bezpośredniego kierownictwa akcji przeciwpożarowej i stworzenie do tego celu odpowiedniego aparatu fachowego w ramach władz i urzędów państwowych

Wobec tego, iż restytucja organizacji związkowej wymagałaby dłuższego czasu — zarówno z uwagi na dość skomplikowaną budowę władz związkowych, jak też i na trudności natury technicznej i finansowej — właściwszą okazała się druga z wymienionych wyżej koncepcji i z chwilą wyzwolenia kraju spod okupacji natychmiast przystąpiono do jej realizacji, powołując w tym celu w Min. Administracji Publicznej Głównego Inspektora Pożarnictwa, w urzędach wojewódzkich — wojew. inspektorów pożarnictwa, zaś w starostwach powiatowych — powiatowych komendantów straży pożarnych.

Realizacja powyższej koncepcji organizacyjnej nie została jednak niestety przeprowadzona konsekwentnie do końca. Stworzono wprawdzie zaczątek aparatu fachowego, jednak dotychczas, pomimo upływu roku czasu, nie rozbudowano tego aparatu do takich rozmiarów, któreby umożliwiły wykonanie przez ten aparat wszystkich funkcji, jakie spełniał przed wojną aparat fachowy Związku Straży Pożarnych. Nie zostały też do tej pory wydane żadne zarządzenia organizacyjne, któreby unormowały zakres pracy, strukturę organizacyjną i podstawy egzystencji stworzonego aparatu.

Koncepcja stworzenia przez władze administracji publicznej własnego aparatu fachowego do prowadzenia akcji przeciwpożarowej nie była traktowana jako rozwiązanie stałe, aczkolwiek wśród fachowców pożarniczych ujawniła się tendecja, zmierzająca do utrwalenia tego stanu rzeczy. Pomimo tych tendencji nie zaniechano prac, zmierzających do restytucji Związku Straży Pożarnych, przyczem jako jedynie możliwą drogą tej restytucji wybrano powołanie komisarycznych władz, któreby zajęły się odtworzeniem organizacji związkowej. Prace w tym kierunku zapoczątkowane przez Gł. Inspektorat Pożarnictwa jeszcze na wiosnę ubiegłego roku, do dziś dnia nie doprowadziły do wydania przez władze odpowiednich zarządzeń [1]).

---

[1]) Min. Admin. Publicznej wydało już zarządzenie o powołanie zarządu przymusowego Zw. Straży Poż. R. P. (Artykuł został napisany w roku ubiegłym — przyp. Redakcji).

W wyniku tego niezdecydowania organizacja pożarnictwa zawisła w powietrzu, co odbija się bardzo szkodliwie na rozwoju straży — w momencie dla tych straży najcięższym, bo w chwili odbudowy.

Jakież są przyczyny tego stanu rzeczy?

W łonie czynników, wywierających wpływ na ustalenie systemu organizacji pożarnictwa, ścierają się ze sobą dwie sprzeczne koncepcje, o których wspomnieliśmy wyżej:

1) powrót do stanu przedwojennego i przekazanie funkcji kierowniczych i nadzorczych w zakresie pożarnictwa Związkowi Straży Pożarnych,

2) upaństwowienie pożarniczego aparatu fachowego i przejęcie bezpośredniego kierownictwa akcją przeciwpożarową przez władze administracji publicznej. Ponadto wysuwane są projekty przejęcia całokształtu spraw pożarniczych przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych (P. Z. U. W.), połączone z zasadniczą zmianą ustroju organizacyjnego Związku Straży Pożarnej R. P.

Niezależnie od tych wszystkich koncepcji ujawniła się tendencja do wyodrębnienia z ogólnej organizacji pożarnictwa specjalnych działów pracy, zazębiających się z kompetencjami niektórych resortów gospodarczych, jak Min. Przemysłu, Min. Leśnictwa, Min. Żeglugi i Handlu Zagranicznego — na wzór istniejących już przed wojną komórek fachowych w Min. Komunikacji i Min. Obrony Narodowej. Niektóre z powstających nowych komórek fachowych zdradzają przytem tendencje odśrodkowe ((Min. Przemysłu).

Aby zorjentować się wśród tych wszystkich projektów i znaleźć właściwą drogę rozwiązania organizacji pożarnictwa, należy rozpatrzyć krytycznie wszystkie wymienione wyżej koncepcje i ocenić ich dobre i złe strony.

W części pierwszej niniejszych rozważań [1]) przedstawiona została rola, jaką odgrywał w organizacji pożarnictwa polskiego Związek Straży Pożarnych R. P. przed wrześniem 1939 roku. Wskazane zostały również trudności na jakie napotykał Związek w wypełnianiu swych zadań — z racji swej nieokreślonej sytuacji prawnej, jak również wzmagającego się antagonizmu pomiędzy elementem ochotniczym i zawodowym.

W okresie wojennym element zawodowy w związku, czyli tak zwany Korpus Techniczny, usamodzielnił się od wpływu czynnika ochotniczego i wysunął się na pierwszy plan w organizacji pożarnictwa. Przyczyniło się to poważnie do wzmożenia ambicji zawodowców, co wyraża się obecnie w niechęci do powrotu do stosunków przedwojennych. Powodem tej niechęci jest również zbyt

[1]) Vide Nr 1 „Gazeta Administracji" z r. 1946.

optymistyczna ocena osiągnięć systemu organizacyjnego pożarnictwa z czasów okupacji, o czym pisaliśmy już wyżej.

Za restytucją Związku i jego uprawnień przemawia fakt, iż obrona przeciwpożarowa w Polsce opiera się i opierać się musi przez długie jeszcze lata na czynniku ochotniczym. Bez udziału tego czynnika nie da się pomyśleć rozwiązanie ochrony przed pożarami wsi i mniejszych miast — chyba żebyśmy się uciekli do stworzenia straży przymusowych, które w naszych stosunkach uważać należy za najgorsze ze wszystkich możliwych typów organizacyjnych.

W tych warunkach jest rzeczą konieczną zapewnienie czynnikowi ochotniczemu należnego mu stanowiska w ogólnej organizacji pożarnictwa. Jest to również i z tego względu korzystne, iż czynnik ten wnosi do pracy strażactwa nastawienie ideowo-społeczne i wiąże strażactwo silnymi węzłami ze społeczeństwem oraz z jego reprezentacją w ciałach samorządowych. Te dodatnie strony przedwojennej koncepcji organizacyjnej przeważają w znacznym stopniu trudności, jakie ta koncepcja za sobą pociąga. Trudności te, o których wspomniano wyżej dadzą się zresztą usunąć bez naruszenia zasadniczej linii organizacyjnej. Najpoważniejszą z tych trudności, jak to już zaznaczyliśmy, była nieokreśloną sytuacją prawną Związku, który przestał już być instytucją prywatno-prawną, a nie został formalnie uznany za korporację prawa publicznego. Błąd ten odbijał się ujemnie na sytuacji Związku w stosunkach z samorządem terytorialnym i z P.Z.U.W., stał on też na przeszkodzie jasnemu i wyraźnemu określeniu uprawnień Związku, jako wykonawcy zleconych mu przez Państwo zadań w zakresie organizacji ochrony przed pożarami i utrudniał należyte wypełnienie tych zadań.

Jeśli więc obecnie mówi się o restytucji Związku i jego uprawnień — należy przede wszystkim jasno niedwuznacznie określić jego charakter prawny. Stać się to musi przez uznanie Związku odpowiednim aktem ustawodawczym za korporację prawa publicznego i powierzenie mu określonych zadań z jednoczesnym nadaniem uprawnień, niezbędnych do ich wypełnienia, W związku z tym musiałyby ulec rewizji niektóre postanowienia dotychczasowej ustawy o ochronie przed pożarami.

Mówiąc o projektach upaństwowienia organizacji ochrony przed pożarami nie mamy na myśli obecnie istniejącego pożarniczego aparatu fachowego władz administracji publicznej, pomyślanego jako twór przejściowy, niezbędny chwilowo ze względów technicznych. Aparat ten musi istnieć dopóty, dopóki nie zostanie ustalona jakaś stała koncepcja organizacyjna i dopóki nie zostanie ona wcielona w życie. Upaństwowienie pożarnictwa, jako koncepcja

stała, rozumiane bywa dwojako: jako upaństwowienie całkowite i częściowe.

Całkowite upaństwowienie ochrony przed pożarami wyrażaćby się miało w stworzeniu jednolitej, na zasadach wojskowych opartej straży pożarnej, obejmującej swą działalnością cały kraj. Ustrój organizacyjny odpowiadałby mniej więcej ustrojowi przedwojennej policji państwowej — z tą wszakże różnicą, że oddziały straży w mniejszych osiedlach rekrutowane byłyby na zasadach służby ochotniczej.

Projekt ten wzoruje się w znacznym stopniu na organizacji niemieckiej. Podobne systemy wprowadzone zostały na parę lat przed wojną w Italii, Rumunii i częściowo w Grecji. Na podobnych zasadach jest również zorganizowane pożarnictwo w Związku Radzieckim.

Naszkicowany wyżej system organizacyjny posiada niewątpliwie poważne zalety. Pozwala on osiągnąć wysoki poziom sprawności kadry zawodowej, stanowiącej zwartą i jednolitą i jednolicie kierowaną całość organizacyjną. Umożliwia dostosowanie siły bojowej poszczególnych jednostek do potrzeb lokalnych w wypadkach chwilowego zwiększenia zagrożenia pożarowego danej miejscowości, czy rejonu. Upraszcza sprawę organizacji straży okręgowych i rejonowych, obsługujących teren kilku gmin. Wreszcie ułatwia zorganizowanie i prowadzenie planowej gospodarki materiałem ludzkim (zawodowym) oraz planowe zaopatrzenie straży.

Wszystkie te wymienione wyżej zalety nie przeważają jednak jednej kardynalnej wady, jaką ma ten system organizacji pożarnictwa w naszych warunkach: biurokratyzacji pożarnictwa i oderwania go od społeczeństwa. Jak już zaznaczyliśmy wyżej, dominującym typem straży w Polsce jest i na długie jeszcze lata pozostać musi straż ochotnicza. Element ochotniczy odgrywa u nas poważną rolę i zepchnięcie go na drugi plan musiałby się odbić ujemnie na sprawności a w wielu wypadkach wprost na egzystencji tych wielu tysięcy placówek, na których opiera się bezpieczeństwo naszych wsi i miasteczek. Tego momentu nie wolno lekceważyć, jeśli się nie chce podważyć gruntu, na którym tak pomyślnie rozwijała się dotychczas w naszym kraju praca strażactwa ochotniczego, cenna dla Państwa już nietylko ze względu na swój cel bezpośredni — ochronę przed pożarami, ale i z szerszego punktu widzenia — jako jeden z najskuteczniejszych sposobów uspołecznienia szerokich warstw obywateli i rozwijania w nich instynktu społecznego.

Strażak — ochotnik pracuje dobrze i wykazuje nieraz wielką ofiarność, poświęcając swój czas, zdrowie, a często i sporo pieniędzy dla dobra umiłowanej organizacji. Ma on jednak pewne drażliwości, które musimy uszanować, ma swoją ambicię, może nieraz

wygórowaną, z która musimy się pogodzić. W żadnym zaś wypadku nie można traktować strażaków — ochotników, jak rekrutów, którzy mają tylko słuchać i nie rezonować. Kto chce kierować jakimś zespołem ludzkim, musi brać w rachubę nietylko zalety, ale i wady materiału ludzkiego, z którym mą do czynienia i z którego chce wykrzesać jaknajwiększy efekt pracy.

Przytoczone wyżej względy przemawiają stanowczo przeciwko projektom ujęcia całości organizacji pożarnictwa w sztywne ramy jakiejkolwiek biurokratycznie rządzonej instytucji.

Na tle zrozumienia trudności, na jakie napotkaćby musiało u nas całkowite upaństwowienie straży pożarnych, zarysował się projekt nie tak daleko idący, a mianowicie projekt upaństwowienia jedynie tylko straży zawodowych wraz z t. zw. Korpusem Technicznym. Słabą stroną tego projektu jest nieuniknione pogłębienie rozdziału między ochotnikami i zawodowcami, który istnieje oddawna i wzmógł się znacznie w okresie okupacji. Różnica pomiędzy tym projektem, a projektem całkowitego upaństwowienia wszystkich straży jest zresztą tylko pozorna, gdyż i w jednym i w drugim wypadku kierownictwo całej organizacji znalazłoby się w rękach zawodowców (Korpus Techniczny). Skutek końcowy byłby więc ten sam, a doszłyby do tego jeszcze nowe trudności ujęcia w jakąś całość straży ochotniczych. Związek tych straży pozbawiony Korpusu Technicznego nie miałby widoków rozwoju i zamieniłby się w jakieś towarzystwo wzajemnej adoracji, zabawiające się urządzaniem zajzdów, uchwaleniem wniosków na odznaczenia i tym podobnymi ważnymi sprawami, jak to się dzieje naprzykład w związku strażactwa francuskiego. I ten więc projekt nie nadaje się do dyskusji.

Czynna obrona przeciwpożarowa i ubezpieczenie od ognia stanowią dwa uzupełniające się nawzajem elementy zwalczania klęski pożarów. To też pomiędzy tymi dwiema dziedzinami istnieje ścisły związek. Pożarnictwo polskie wiele zawdzięcza istniejącej oddawna u nas prawno-publicznej instytucji ubezpieczeń od ognia (dawne Ubezpieczenia Wzajemne Budowli od Ognia w Królestwie Polskim, później Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych — obecnie Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych — P. Z. U. W. Instytucja ta swą inicjatywą i poparciem materialnym przyczyniła się do rozbudowy sieci straży pożarnych oraz do ich zjednoczenia w jednolitą organizację.

Wraz z rozwojem organizacji strażactwa zaczęła się ujawniać coraz silniejsza dążność tej organizacji do usamodzielnienia się spod wpływów P. Z. U. W., którego polityka w zakresie subwencjonowania straży nie pokrywała się nieraz z potrzebami strażactwa. Na tym tle dochodziło niejednokrotnie do tarć pomiędzy

P. Z. U. W. i Związkiem Straży Pożarnych. Punkt zwrotny w tej sprawie stanowi zmiana rozporządzenia Min. Spraw. Wewn. o zawiadywaniu funduszami na akcję przeciwpożarową, dokonana w kwietniu 1939 roku (Dz. U. R. P. Nr 37 poz. 243); zmiana ta polegała na ograniczeniu roli P. Z. U. W. w zawiadywaniu funduszami pochodzącymi ze świadczeń zakładów ubezpieczeń do czynności ściśle wykonawczych, samo zaś dysponowanie funduszami objęło Min. Spraw Wewn. i władze administracji ogólnej II instancji.

W sytuacji jaka się wytworzyła po wojnie wskutek rozbicia Związku Straży Pożarnych R. P. na gruncie P. Z. U. W. ujawniła się tendencja do odzyskania dawnych wpływów na sprawy strażackie. Tendencja ta znalazła swój wyraz w wysuniętych przez P. Z. U. W. projektach zmiany statutu Zw. Straży Pożarnych oraz przejęcie na etat Zakładu całego pożarniczego aparatu fachowego, związanego prowizorycznie z władzami administracji publicznej. W ten sposób cała organizacja czynnej obrony przeciwpożarowej, łącznie z fachowym nadzorem państwowym nad strażami pożarnymi znalazłyby się w rękach P. Z. U. W.

Rozwiązanie tego rodzaju w obecnym stanie prawnym nie da się pogodzić zarówno z rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych, jak i z ustawą o ochronie przed pożarami i innymi klęskami z r. 1934.

Jeśli chodzi o celowość takiego rozwiązania, to nasuwa ono poważne zastrzeżenia. P. Z. U. W. z samego założenia jest instytucją o charakterze finansowym i cała jego organizacja, zarówno jak i nastawienie poszczególnych jego organów przystosowane są do tego charakteru. Logiczną konsekwencją tego jest podporządkowanie Zakładu nadzorowi Ministra Skarbu (Państw. Urząd Kontroli Ubezpieczeń).

Działalność prewencyjna Zakładu, na którą tak wielki nacisk kładzie się przy uzasadnieniu wspomnianych projektów, stanowi jedynie niewielki fragment ogólnej działalności Zakładu, co zresztą znajduje odbicie w jego organizacji.

Włączenie do zakresu działalności P. Z. U. W. całokształtu zagadnień ochrony przed pożarami i innymi klęskami przesunęłoby punkt ciężkości na stronę tych właśnie zagadnień. Musiałoby to pociągnąć za sobą daleko idącą przebudowę Zakładu i postawiłoby na porządku dziennym zagadnienie przejęcia nadzoru nad Zakładem ze strony Państwa przez organ władzy państwowej, odpowiedzialny za ochronę przed pożarami i inymi klęskami, t. zn. przez Ministra Administracji Publicznej. Skomplikowałoby to skolei sprawę regulowania przez Państwo działalności finansowej Zakładu.

Należy tu zauważyć, że zakres działania straży pożarnych wykracza po za zakres zainteresowań P. Z. U. W., obejmuje bowiem oprócz akcji zwalczania klęski pożarów, również i ochronę przed innymi klęskami żywiołowymi, jak powódź, zawalenie się budynków i tp.

Zaznaczyć również trzeba, że działalność straży pożarnych związana jest ściśle z działalnością władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego, a przeto powiązanie organizacji tych straży z instytucją, zależną od innego resortu administracji państwowej, byłoby źródłem niepotrzebnych i szkodliwych komplikacji.

Jak wynika z powyższego koncepcja, wysunięta przez P. Z. U. W., wykazuje poważne błędy z punku widzenia racjonalnej organizacji pracy.

Jako najpoważniejszy argument za przekazaniem P. Z. U. W. kierownictwa całokształtem akcji przeciwpożarowej wysuwa się fakt, iż P. Z. U. W. łoży milionowe sumy na cele tej akcji. Argument ten wymaga pewnego sprostowania i oświetlenia. Świadczenia P. Z. U. W. na akcję preciwpożarową w przeważnej swej części mają charakter podaktu, przeznaczonego ustawowo na specjalny cel, przy czym dysponowanie sumami, pochodzącymi z tego źródła, przekazane zostało, jak widzieliśmy, Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Po za tymi, t. zw. sumami ustawowymi P. Z. U. W. przeznacza corocznie z osiągniętej nadwyżki pewną kwotę na cele przeciwpożarowe, wychodząc z założenia, iż wydatkowane na ten cel pieniądze przyczyniają się do zmniejszenia szkód, a więc i wypłaconych odszkodowań pogorzelowych. Wszystkie te świadczenia P. Z. U. W. (łącznie ze świadczeniami innych zakładów ubezpieczeń) wynosiły przed wojną — według danych z roku 1934/35— zaledwie 13% ogólnych wydatków na czynną obronę przeciwpożarową, podczas gdy świadczenia samorządu terytorialnego na ten cel wyniosły w tym samym okresie przeszło cztery razy tyle (56%).

Jak więc widzimy, argument finansowy przy bliższym zbadaniu traci mocno na sile. Natomiast przeciwko koncepcji P. Z. U. W przemawiają te wszystkie argumenty, które przytoczyliśmy wyżej przy omawianiu projektów upaństwowienia pożarnictwa. Do argumentów tych dodać należy jeszcze jeden, a mianowicie trudność, jakaby wynikała z konieczności przekazania P. Z. U. W. nadzoru nad przełożonymi gmin i samorządem, do których w myśl ustawy należy „spełnianie zadań związanych z ochroną przed pożarami i innymi klęskami". W świetle tych wszystkich argumentów koncepcję P. Z. U. W. uznać musimy za nierealną.

Pozostaje nam do omówienia jeszcze jeden temat, a mianowicie wyodrębnienie z ogólnej organizacji przeciwpożarowej pewnych zadań specjalnych. Pierwsze kroki w tym kierunku posta-

wione zostały jeszcze przed wojną przez utworzenie fachowych komórek pożarniczych w Min. Spraw Wojskowych, Min. Komunikacji Nacz, Dyr. Lasów Państwowych i Dyrekcji Monopolów Państwowych. Do tych komórek, których działalność obecnie została wznowiona, przybyła nowoutworzona komórka w Min. Przemysłu, a projektuje się utworzenie podobnej komórki w Min. Żeglugi i Handlu Zagranicznego (ochrona portów i marynarki handlowej).

Czy tworzenie tego rodzaju odrębnych komórek uważać należy za wskazane? Niewątpliwie tak, pod warunkiem wszakże skoorynowania ich pracy z ogólną organizacją pożarnictwa. Koordynacja ta zależy od należytego podziału zakresu działania pomiędzy czynnikami, kierującymi całokształtem spraw bezpieczeństwa przeciwpożarowego w kraju i zainteresowanymi resortami specjalnymi.

Czynnikiem, na którym w myśl obowiązującej ustawy o ochronie przd pożarami ciąży odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa przeciwpożarowego, jest Minister Administracji Publicznej i podległe mu władze administracji ogólnej. Do tych więc władz należeć musi kierownictwo całej akcji przeciwpożarowej i koordynowanie wszelkich poczynań w tym zakresie wszystkich innych resortów. Techniczne wykonanie tych zadań przypadać będzie pożarniczym organom fachowym, działającym z ramienia władz administracji ogólnej, czyto będą organy centralne, wojewódzkie, czy powiatowe.

Jakaż więc ma być rola wyodrębnionych organów specjalnych? Rola ta jest bardzo doniosła i trudna. Muszą one zająć się tymi wszystkimi zagadnieniami, które przerastają możliwości organów ogólnopożarniczych, a które wynikają ze specjalnych warunków, w jakich musi być prowadzona akcja przeciwpożarowa na terenie różnych kategorii objektów. Trudno wymagać od przeciętnego komendanta straży pożarnej lub inspektora albo instruktora pożarniczego, aby był on dokładnie zorjentowany w warunkach bezpieczeństwa pożarowego wszystkich, znajdujących się na jego terenie typów zakładów przemysłowych, objektów komunikacyjnych i tp. Inne metody zwalczania pożarów muszą być stosowane w rafineriach olejów mineralnych, inne w przemyśle chemicznym, inne we włókienniczym, inne na kolejach, czy statkach. Opracowywanie tych specjalnych metod i wprowadzenie ich w życie — to jest właśnie zadanie wyodrębnionych komórek pożarniczych. Największy przy tym nacisk położony być musi na zagadnienia prewencyjne jako najtrudniejsze i wymagające niejwiększej specjalizacji.

Przy ustaleniu podziału pracy pomiędzy ogólne organy terenowe i wyodrębnione organy specjalne pamiętać należy o tym, aby nie obciążać tych ostatnich zadaniami, które z powodzeniem mogą być wykonane przez organa ogólne. Prowadziłoby to do zbytniej roz-

budowy organów specjalnych, powodując nadmierne i niepotrzebne koszty, a niejednokrotnie — jak już mamy tego przykłady — stwarzałoby okazję do konfliktów kompetencyjnych, utrudniających harmonijną współpracę wszystkich zainteresowanych czynników.

KAROL ORZECHOWSKI

NOWA FRANCUSKA USTAWA O OBYWATELSTWIE

W Nr 247 Dziennika Urzędowego Republiki Francuskiej z dnia 20 października 1945 r. ogłoszony został Dekret o obywatelstwie francuskim z dnia 19 października 1945 r. Nr 45/2441.

Tekst tego Dekretu w porównaniu z poprzednią ustawą francuską z dnia 10 sierpnia 1927 r.[1]) zawiera następujące zmiany:

Dekret utrzymuje w mocy dwa zasadnicze sposoby uzyskania obywatelstwa francuskiego, a mianowicie: pierwszy — przez urodzenie we Francji, przy którym nabywało się obywatelstwo z mocy samego prawa (ipso iure) na podstawie dobrodziejstwa iuris soli (zasady ziemi) i drugi — przez nadanie obywatelstwa, przy którym nabycie lub odzyskanie obywatelstwa następowało na zasadzie decyzji władzy, powziętej według zasad swobodnego uznania.

Jako nowość wprowadza dekret następujące zasady:

1) Trzy podstawowe warunki, a to: moralność, asymilacja i stan zdrowia są obecnie niezbędne przy ubieganiu się o obywatelstwo francuskie,

2) Nadanie obywatelstwa francuskiego staje się możliwe, bez warunku 5-letniego zamieszkania we Francji, dla ojców licznych rodzin, dla ochotników w okresie trwania ostatniej wojny, kombatantów, oraz przez naturalizację w drodze wyjątku.

3) Poza tym odmowa nadania obywatelstwa może obecnie nastąpić nietylko względem osób, które dokonały czynów karygodnych i szkodliwych dla państwa, uwłaczających godności Francuza, lecz również z braku przyswojenia sobie właściwości i cech kultury francuskiej, a także z powodu niezdolności fizycznej lub umysłowej.

Przez skrócenie terminu wypowiedzenia się osób na podstawie prawa opcji została usunięta potrzeba wydawania zbędnych zarządzeń w sprawie nabycia obywatelstwa francuskiego przez ochotników, stawających do poboru ze swymi rówieśnikami. Nabycie

---

[1]) Patrz K. Orzechowski „Rozwój ustawodawstwa o obywatelstwie we Francji Gaz. Adm. i Pol. P. z 1934 r. Nr 13, str. 426".

w tych wypadkach obywatelstwa francuskiego następowałoby na zasadach ogólnych. Dla uniknięcia jakichkolwiek wpływów na prawo wyboru obywatelstwa w latach małoletności osoby zainteresowanej, nowa ustawa daje prawo starania się o obywatelstwo francuskie po ukończeniu 18 roku życia w myśl art. 30 i 53 nowej ustawy. Natomiast dla osób w wieku od 16 do 18 lat wymagane jest zezwolenie — opieki.

Na podstawie art. 62 nowej ustawy można uzyskać obywatelstwo francuskie, mieszkając na terytorium Francji co najmniej przez 5 lat. Okres ten uważa ustawa za dostateczny dla asymilacji danej osoby.

Art. 8 naszej ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. (Dz. U. R. P Nr 7 poz. 44, znowelizowanej przepisami zawartymi w Dz. U. R. P. Nr 109 poz. 896 z 1932 r. i Nr 110 poz. 976 z 1934 r.) postanawia, że nadanie obywatelstwa polskiego nastąpić może na prośbę osoby zainteresowanej, jeżeli się wykaże, że prowadziła nieposzlakowany tryb życia, posiada środki utrzymania lub zarobkowania dla siebie i swojej rodziny, posiada znajomość języka polskiego, oraz przebywa stale, przynajmniej od 10 lat w granicach Państwa Polskiego. Okres 5-letni może być skrócony do 2-ch lat według uznania władzy.

Art. 63 Dekretu z 1945 r. daje prawo cudzoziemcom, którzy ukończyli 18 lat, uzyskania obywatelstwa francuskiego w drodze nadania po dwuletnim nieprzerwanym okresie zamieszkania we Francji, o ile położyli specjalne zasługi dla kraju, a to: wprowadzili korzystne wynalazki, otworzyli we Francji zakłady przemysłowe podnieśli poziom rolnictwa, wykazali wybitne uzdolnienia, albo też pojęli za żony kobiety pochodzenia francuskiego lub ukończyli wyższy zakład naukowy we Francji.

Art. 64 Dekretu przewiduje możność uzyskania obywatelstwa francuskiego również w drodze nadania bez żadnego czasokresu zamieszkania (przedwstępnego czasu pobytu) we Francji, lecz pod warunkiem zamieszkania we Francji w okresie podpisania przez władzę aktu nadania obywatelstwa dla następującej kategorii osób:

1) dla dziecka ślubnego, urodzonego z rodziców cudzoziemców, o ile matka jego uzyskała za życia ojca obywatelstwo francuskie,

2) dla żony i dziecka pełnoletniego cudzoziemca, który uzyskał obywatelstwo francuskie,

3) dla dziecka, którego jedno z rodziców utraciło obywatelstwo francuskie z powodów, niezależnych od jego woli,

4) dla cudzoziemca przysposobionego przez obywatela francuskiego,

5) dla cudzoziemca — ojca trojga dzieci ślubnych — małoletnich oraz

6) dla cudzoziemca, który w czasie ostatniej wojny służył w armii francuskiej, lub sprzymierzonej w charakterze ochotnika lub uznany został za kombatanta.

Art 63 i 64 podobne są zatem do art. 9 naszej ustawy z 20 stycznia 1920 r., który postanawia, że w przypadkach wyjątkowych, zasługujących na szczególne uwzględnienie, obywatelstwo polskie może być nadane osobom, nie odpowiadającym poszczególnym wymogom art. 8 tejże ustawy.

Ustawa francuska z r. 1927 dopuszczała uzyskanie obywatelstwa z tytułu pochodzenia ze strony matki, ale tylko w wypadku, gdy dziecko urodzone było we Francji. Obecny dekret zawiera w tej mierze 2 nowe postanowienia zawarte w art. 18 i 19, a to:

1) dziecko urodzone poza granicami Francji z ojca bezpaństwowca i matki Francuzki jest Francuzem, co jest logicznym uzupełnieniem dotychczasowych luk ustawowych, gdzie władze nie mogły podobnych wypadków pozytywnie rozstrzygać, i

2) dziecko, urodzone poza granicami Francji z ojca cudzoziemca i matki Francuzki jest Francuzem, ma jednak prawo wyboru obywatelstwa w przeciągu 6 miesięcy przed dojściem do pełnoletności.

Zasada ta zalecona w 1933 r. przez konferencję panamerykańską w Montevideo miała zastosowanie we wszystkich stanach Ameryki Łacińskiej i była przyjęta przez te Stany w 1934 r. z niektórymi zastrzeżeniami, dotyczącymi miejsca zamieszkania. Te postanowienia weszły też w całości do nowego kodeksu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w 1940 r., znalazły się one również w ustawach o obywatelstwie w Z. S. R. R. i Turcji. *).

Zasada powyższa jest logiczna i sprawiedliwa, bo dziecko, gdziekolwiek by się nie urodziło, z matki — Francuzki jest krwi francuskiej, bowiem duża ilość Francuzek, które opuściły Francję z powodu zamążpójścia za cudzoziemców, powróciła do Francji razem z dziećmi, mając życie prywatne w kraju ojczystym męża niesłychanie utrudnione na skutek opuszczenia rodziny przez ojca, jego śmierci, separacji z mężem lub rozwodu. Te dzieci powinny być obywatelami francuskimi z tytułu swego urodzenia. Nikt zresztą nie kwestionuje, że rozwiązanie takie zgodne jest z interesem narodowym. W tych wypadkach mogą powstawać konflikty z racji podwójnego obywatelstwa, które jednak mogą być załatwiane w drodze międzynarodowego porozumienia.

Odpowiedni do art. 17 i 18 dekretu z 1945 r. art. 3 naszej ustawy z 1920 r. brzmi: „Obywatele państw innych, pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie, uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, skoro po powrocie do Państwa Polskiego w urzędzie ad-

*) Vide artykuły moje w Gaz. Adm. i P. P. z 1934 r. Nr 18, str. 584 oraz Nr 23, str. 740.

ministracyjnym miejsca swego zamieszkania złożą dowody pochodzenia polskiego wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obywatelstwa innego państwa".

Dekret w art. 17, 18 i 95 uświęca zasadę krwi (ius sanguis), według której obywatelstwo francuskie nabywa się przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo francuskie.

Przeciwstawieniem zasady krwi jest zasada ziemi (ius soli), która daje przynależność wszystkim osobom, urodzonym w Państwie. Zasada ta była wywołana polityką ludnościową państwa, które pragnie grono obywateli powiększyć, jak to uczyniły np. państwa południowo-amerykańskie, zaś w Europie — Francja. Prawo krwi nie wystarcza, gdy pochodzenie dziecka nie da się ustalić. Dlatego prawo polskie stanowi, że dziecko rodziców niewiadomych, urodzone lub znalezione na obszarze Państwa Polskiego, uważane będzie za obywatela polskiego, o ile nie wykaże się innego obywatelstwa (art. 5 ustawy z 20 stycznia 1920 r.). W Polsce ius soli ma znaczenie posiłkowe, we Francji zaś — zasadnicze. We Francji bowiem obowiązuje przepis (art. 23 dekretu), że dziecko cudzoziemca urodzonego we Francji, jest Francuzem, o ile urodziło się we Francji. Ustawodawca przyjmuje, że druga generacja, urodzona we Francji, jest już tak zasymilowana, że należy jej przyznać obywatelstwo francuskie. Pogwałceniu woli jednostki zapobiega prawo wyboru (ius optionis), dzięki któremu w myśl art. 23 i 24 dekretu, obywatel w okresie 6 miesięcy przed dojściem do pełnoletności może się oświadczyć za innym obywatelstwem.

Należy przy tym zauważyć, że art. 23 dekretu nie ma zastosowania w myśl art. 33 do dzieci przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych, urzędników poselstw cudzoziemskich, oraz konsulów zawodowych, t. j. tych osób, które posiadają obywatelstwo kraju, który reprezentują.

Skolei omówimy wpływ, jaki małżeństwo wywiera na obywatelstwo kobiety. W porównaniu z przepisami obowiązującymi poprzednio, inowację stanowią przepisy art. 37 — 45 dekretu nadające cudzoziemce, poślubiającej Francuza, obywatelwo francuskie z chwilą zawarcia ślubu. W myśl art. 38 cudzoziemka,, której prawo ojczyste pozwala zatrzymać swe dotychczasowe obywatelstwo — ma jednak możność oświadczenia przed zawarciem małżeństwa, że nie chce być obywatelką francuską.

W przypadku zaś wyjścia zamąż Francuski za cudzoziemca, zachowuje ona w myśl utrzymanego w mocy dekretu z dnia 12 listopada 1938 r. w zasadzie obywatelstwo francuskie, chyba, że złoży deklarację, żądając przyznania jej praw obywatelstwa kraju jej męża, zgodnie z przepisami jego prawa ojczystego.

W związku z obywatelstwem kobiet zamężnych i dzieci w mał-

żeństwach polsko-francuskich nasuwają się z punktu widzenia naszego ustawodawstwa następujące uwagi:

Jak wynika z tekstu polskiej ustawy z 1920 r., obywatelka polska przez zamążpójście za cudzoziemca nie traci obywatelstwa polskiego ipso facto, lecz tylko w tym przypadku, gdy wskutek zamążpójścia za cudzoziemca nabywa równocześnie obywatelstwo jego państwa. Zatem obywatelka polska, zawierająca ważny związek małżeński z obywatelem francuskim traci automatycznie obywatelstwo polskie, albowiem zgodnie z art. 37 ustawy francuskiej przez zamążpójście nabywa obywatelstwo francuskie.

Również obywatelki francuskie, zawierające ważne związki małżeńskie z obywatelami polskimi, nabywają obywatelstwo polskie na zasadzie\art. 7 polskiej ustawy z 1920 r. Odmienne stanowisko ustawodawstwa francuskiego (art. 94 dekretu z 45 r.) jest oczywiście dla prawa polskiego obojętne.

Art. 80 i 81 tego dekretu normują skutki naturalizacji. Według brzmienia art. 80 od dnia ogłoszenia aktu o nadaniu obywatelstwa w „Dzienniku Urzędowym" — naturalizowany korzysta w zasadzie z wszelkich praw cywilnych i politycznych, przysługujących Francuzom.

Prawo głosowania do Izb Ustawodawczych otrzymuje Francuz naturalizowany dopiero po 5-ciu latach po akcie nadania mu obywatelstwa, zaś prawo uzyskania mandatu poselskiego może uzyskać dopiero po latach 10-ciu.

Poza tym w okresie również do lat 5-ciu nie może on być mianowany do pełnienia czynności publicznych, powierzanych przez Państwo, względnie wpisany na listę adwokatów. Niemniej w myśl art. 82, 83 i 84 dekretu, gdy petent odbył czynną służbę wojskową w armii francuskiej, względnie w czasie ostatniej wojny uznany został za kombatanta, lub gdy towarzyszą jego prośbie motywy szczególnie zasługujące na uwzględnienie, termin ten może być skrócony, względnie skreślony całkowicie na mocy rozporządzenia specjalnego Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

Obywatel naturalizowany w Polsce ma wszystkie prawa obywateli polskich. Prawo polskie nie zna więc ograniczeń praw obcych, które czasowo odmawiają obywatelowi naturalizowanemu całkowitego równouprawnienia.

Art. 87 — 100 normują sprawy zrzeczenia się, utraty (pozbawienia) obywatelstwa oraz ich skutków. Według art. 87 — 91 zrzeczenie się obywatelstwa francuskiego może nastąpić po uzyskaniu specjalnego pozwolenia (upoważnienia) władzy, o ile osoba, która chce zrzec się obywatelstwa francuskiego, złoży odpowiednią prośbę. W myśl art. 97 mogą być pozbawione obywatelstwa francuskiego następujące osoby: 1) które przyjęły urząd publiczny

w państwie obcym, lub wstąpiły do służby w armii obcej, o ile nie podporządkują się zarządzeniom, wydanym przez władze i nie zaprzestaną pełnienia swych funkcyj w terminie 6 miesięcy, 2) które skazane zostały za przestępstwa lub zbrodnie na podstawie art. art. 109 i 131 kodeksu karnego, 3) które skazane zostały we Francji lub za granicą za czyn karygodny (zbrodnię) zgodnie z prawem francuskim, o ile kara wynosi co najmniej 5 lat więzienia i o ile zbrodnia ta została dokonana w przeciągu 10 lat od daty uzyskania obywatelstwa francuskiego.

Natomiast ustawa nasza z 1920 r. w art. 11 przewiduje, że utrata obywatelstwa polskiego następuje przez nabycie obcego obywatelstwa i przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym, bez zgody rządu polskiego.

W myśl art. 6 i 151 p. 11 dekretu z 1945 r. wyraz „we Francji" dotyczy terytorium samej Francji (europejskiej) oraz Algieru, Guadelupy, Martiniki i wyspy Réunion. W koloniach francuskich ustawa ta zastosowania nie ma.

Na podstawie art. 11 i 13 osoby, urodzone, względnie zamieszkujące terytoria włączone do Francji lub odłączone od niej przez traktaty międzynarodowe, należycie ratyfikowane, uzyskują, względnie tracą obywatelstwo francuskie stosownie do klauzul tych traktatów. W wypadku, gdy traktat nie będzie zawierać takich klauzul, osoby, zamieszkałe na terenach nowoodzyskanych uzyskują, na terenach zaś odstąpionych — tracą obywatelstwo francuskie, o ile pozostaną nadal na tych terenach.

Rozdział VI (art. 124—151) zawiera przepisy postępowania w wątpliwych sprawach obywatelstwa. W tym względzie orzekają we Francji sądy cywilne, przyczem prokurator jest z urzędu rzecznikiem interesu publicznego.

W każdym spornym wypadku możliwe jest przedłożenie sprawy, gdy chodzi o stwierdzenie, uznanie lub nadanie obywatelstwa, Ministerstwu Sprawiedliwości dla wydania ostatecznej decyzji.

Dekret nakłada również na władze obowiązek przesyłania do Ministerstwa Sprawiedliwości wszelkich spraw dotyczących obywatelstwa w celu zześrodkowania i uzyskania materiałów, koniecznych dla studiów orzecznictwa i ustawodawstwa w tych sprawach.

Zaznaczyć należy, że o ile chodzi o stwierdzenie, uznanie, odzyskanie lub nadanie obywatelstwa w innych Państwach, między innymi w Polsce, ZSRR., Turcji, Belgii i Rumunii, sprawy te należą tam do zakresu działania władz administracji ogólnej, co wydaje się najbardziej słuszne i celowe.

Sprawy nadawania obywatelstwa pozostawione są według naszego ustawodawstwa całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, co

wskazywałoby na to, że ustawodawca miał tu na celu przede wszystkim ochronę interesu publicznego, a do takiej ochrony powołane są w pierwszym rzędzie władze administracji ogólnej, podczas gdy władze sądowe w wykonywaniu swoich czynności powołane są przede wszystkim do orzekania o zgodności z prawem.

TADEUSZ KOSMALA

O REGULAMINIE BIURA EWIDENCJI RUCHU LUDNOSCI
(Projekt ramowy regulaminu)

Organizację biur ewidencji ruchu ludności oraz tryb ich urzędowania określą, jak to przewiduje § 46 rozporządzenia o meldunkach i księgach ludności z r. 1934, regulaminy uchwalone przez zarządy gmin i zatwierdzone przez władze nadzorcze.

Istotną treścią tych regulaminów winno być syntetyczne, że się tak wyrazimy, ujęcie postanowień przepisów z zakresu ewidencji ludności, wskazanie formy i sposobu wykonywania zadań, jakie na gminy nakładają te postanowienia oraz wskazanie, jakie przysługują gminie uprawnienia w stosunku do obywateli, którzy bądź odmawiają wypełnienia ustawowych obowiązków meldunkowych, bądź wypełniają je w sposób niewłaściwy.

Ponieważ obecnie znajdujemy się w trakcie restytuowania urządzeń rejestrów mieszkańców i usprawnienia akcji meldunkowej a gminy w najbliższym czasie będą zmuszone opracować dla działu ewidencji ruchu ludności wspomniane wyżej regulaminy, postaram się naszkicować główne zarysy i formę regulaminu wzorowego, który swoją treścią powinien objąć te elementy, o których wyżej wspomniałem.

Wstęp proponowanego regulaminu zawierałby ogólne uwagi o zadaniach Biura Ewidencji Ruchu Ludności oraz wskazanie podstawy prawnej, na jakiej wspomniany regulamin został uchwalony.

Część pierwsza nosiłaby tytuł „Organizacja Biura Ewidencji Ruchu Ludności", przy czym część tą podzieliłbym jeszcze na dwie grupy, na: „Zakres czynności meldunkowych" i „Zakres czynności ewidencyjnych", jako dwu różnych w sposobie wykonywania czynności wynikających z przepisów o ewidencji ludności.

Treścią części trzeciej byłyby „Opłaty".

Cytowany wyżej wstęp mógłby mieć następujące brzmienie:

„W celu usprawnienia ewidencji i kontroli ruchu ludności pod kątem widzenia interesów państwowych i obywateli na podstawie § 46 Rozporządzenia Min. Spraw Wewn. z dnia 23.V.1934 (Dz. U. R. P. Nr 54, poz. 489) o meldunkach i księgach ludności Zarząd Gminy. . . . . uchwala następujący regulamin".

Dalej następowałaby część pierwsza t. j. „Organizacja Biura Ewidencji Ruchu Ludności“.

W części tej omówionoby organizację działu pracy gminy w zakresie ewidencji ludności, a poszczególne paragrafy brzmiałyby w sposób następujący:

„§ 1. Do wykonywania zadań z zakresu ewidencji i kontroli ruchu ludności powołane jest Biuro Ewidencji Ruchu Ludności, jako dział Zarządu Gminy“.

„§ 2. Za stan i działalność Biura Ewidencji Ruchu Ludności odpowiedzialny jest Kierownik Biura (sekretarz gminy), wyznaczony przez przełożonego gminy (burmistrza, prezydenta miasta)“.

„§ 3. Biuro Ewidencji Ruchu Ludności prowadzi:

1) Rejestr mieszkańców kartotekowy wg. wzoru Nr 7 (książkowy wg. wzoru Nr 6),
2) Księgę Kontroli ruchu ludności przybywającej do gminy wg. wzoru Nr. 8,
3) Księgę Kontroli ruchu ludności ubywającej z gminy wg. wzoru Nr. 8 A,
4) Kartotekę adresową, ze zgłoszeń Nr. Nr. 1, (11), 3 i 3A,
5) Rejestr nieruchomości,
6) Archiwum dokumentów uzyskanych w związku z prowadzeniem rejestru mieszkańców,
7) Archiwum dawnych ksiąg meldunkowych,
8) Archiwum zawiadomień obcych wzoru: „A“, „C“ i „D“,
9) Archiwum nieaktualnych zgłoszeń i kart meldunkowych,
10) Rejestr wydanych dowodów osobistych i zaświadczeń tożsamości,
11) Ewidencję osób, podlegających powszechnemu obowiązkowi wojskowemu,
12) Rejestr wydanych zaświadczeń i dokumentów ewidencyjnych w formie książki,
13) Rejestr doniesień karno-administracyjnych w formie książki,
14) Wykaz pobranych opłat“.

Punkt czwarty proponowanego paragrafu odnosiłby się do gmin, prowadzących rejestr przy pomocy kart rodzinnych, przy czym możnaby dokładnie określić w nim, w jaki sposób wspomniane zgłoszenia i karty należy ułożyć (podział na gromady w układzie alfabetycznym, ulice, numery domów i mieszkań).

Punkt piąty (rejestr nieruchomości) powinien mieć zastosowa-

nie w pierwszym rzędzie w większych ośrodkach (w miastach liczących ponad 50 tys. mieszk.).

Dla wskazania zadań, jakie ma spełnić rejestr nieruchomości, możnaby punkt ten rozwinąć i nadać mu odpowiednie brzmienie np.:

„Rejestr nieruchomości, zawierający spis wszystkich domów zamieszkałych i niezamieszkałych ze wskazaniem ich właściciela lub zarządcy".

Pozostałe punkty w wypadkach koniecznych możnaby także w podobny sposób rozszerzyć, wzgl. zmienić.

Następną część regulaminu zatytułowaną „Zakres czynności Biura Ewidencji Ruchu Ludności" należy podzielić na dwie grupy: pierwsza dotyczyć będzie zakresu czynności ewidencyjnych — druga zakresu czynności meldunkowych. Poszczególne przepisy mogłyby być ujęte w sposób następujący:

„Zakres czynności ewidencyjnych"

§ 4. Do zakresu działania Biura Ewidencji ruchu ludności należy:

1) załatwianie wszelkich spraw związanych z zapisywaniem i skreślaniem z rejestru mieszkańców,

2) prowadzenie korespondencji międzygminnej na wzorach: „A", „C", „D" i „E",

3) udzielanie informacyj adresowych władzom i osobom prywatnym,

4) prowadzenie dochodzeń meldunkowych w wypadku braku wiadomości co do następnego lub uprzedniego miejsca zamieszkania,

5) składanie wniosków w przedmiocie nakładania kar za niestosowanie się do obowiązujących przepisów meldunkowych,

6) wydawanie dowodów osobistych i zaświadczeń tożsamości,

7) przesyłanie zawiadomień wzoru Nr. 5 Rejonowym Komendom Uzupełnień co do osób podlegających powsz. obowiązkowi wojskowemu,

8) prowadzenie wykazu osób prowadzących meldunki".

„Zakres czynności meldunkowych".

„§ 5. Do zakresu czynności meldunkowych należą:

1) przyjmowanie zgłoszeń i kart meldunkowych od osób prowadzących meldunki i innych,

2) wydawanie potwierdzeń dopełnienia obowiązku meldunkowego za pośrednictwem prowadzących meldunki,

3) wydawanie poświadczeń zamieszkania i odpisów kart zameldowania osób czasowo w gminie przebywających,

4) udzielanie osobom interesowanym informacji w zakresie wykonywania powszechnego obowiązku meldunkowego i innych, związanych z prowadzeniem domowych i hotelowych ksiąg meldunkowych,

5) prowadzenie obliczeń statystycznych na specjalnych tablicach (wykazach),

6) sprzedaż zgłoszeń i kart meldunkowych (oraz rozprowadzenie ich do rozsprzedaży w terenie), domowych i hotelowych ksiąg meldunkowych, oraz podań o wydanie dowodów osobistych lub zaświadczeń tożsamości".

W części tej w następnych paragrafach należy w sposób zwięzły omówić: a) sposób uskuteczniania zgłoszeń zamieszkania, b) sposób meldowania na pobyt czasowy, w hotelach i podobnych zakładach, przeznaczonych do przyjmowania osób na nocleg (o ile zakłady takie się znajdują), w uzdrowiskach itp., c) sposób meldowania osób podlegających powszechnemu obowiązkowi wojskowemu, oraz cudzoziemców (osobno na pobyt stały i osobno na pobyt czasowy), d) sposób zawiadamiania o zawarciu małżeństwa (przez mieszkańców i czasowo przebywających), e) dokonywanie sprostowań lub zmian w kartach meldunkowych lub księgach (np zmiana nazwiska), f) sposób uskuteczniania zgłoszeń zmiany miejsca zamieszkania, adresu, pobytu czasowego, sposobu wymeldowania w szpitalach, w hotelach itp. zakładach, g) zgłaszanie zgonów.

Osobny paragraf należy poświęcić terminom, w jakich winno następować zameldowanie, wzgl. wymeldowanie.

Poza tym, jeżeli w danej gminie znajdują się koszary wojskowe, wzgl. domy zajmowane przez wojsko, albo więzienie, należy wskazać sposób meldowania osób w tych koszarach, domach lub więzieniu, zamieszkałych lub przybywających do tych domów na pobyt czasowy, oraz określić osoby, uprawnione do prowadzenia meldunków (np. Komendant gmachu, oficer inspekcyjny, naczelnik więzienia).

Nie od rzeczy będzie także zwrócić uwagę na uprawnienia i obowiązki Milicji Obywatelskiej w zakresie ewidencji ludności (np. współdziałanie przy organizowaniu kontroli domów i książek meldunkowych).

Kwestii odpowiedzialności mieszkańców za uchylanie się od obowiązków meldunkowych należy poświęcić specjalny paragraf.

Pamiętać trzeba także o wskazaniu, jakim obowiązkom podlegają właściciele, dzierżawcy, administratorzy domów, gł. lokatorzy lub pracodawcy.

O uprawnieniach gminy, np. odmowy przyjęcia niedokładnie wypełnionego zgłoszenia meldunkowego, żądania udowodnienia tożsamości, należy zaznaczyć w specjalnych paragrafach.

Ostatnia część regulaminu, dotycząca opłat mogłaby mieć brzmienie:

„§... Za czynności i poświadczenia urzędowe z zakresu ewidencji ludności zgodnie z art. I Rozp. Prezydenta R. P. z dnia 16.III.1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 32, poz. 309) w brzmieniu znowelizowanym ustawą z dnia 15.IIII.1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 38, poz. 390) — Biuro Ewidencji Ruchu Ludności pobiera opłaty wg. zasad i taryfy, ustalonej w Statucie Opłat.

§... Od opłat wolne są:

1) czynności i poświadczenia wykonywane dla władz administracji ogólnej, Milicji Obywatelskiej i Rejonowych Komend Uzupełnień,

2) czynności i poświadczenia wykonywane na rzecz innych działów Zarządu Gminy (Miasta) oraz związków samorządu terytorialnego,

3) zameldowanie i wymeldowanie oraz potwierdzenie dopełnienia tych obowiązków,

4) wydawanie dowodów osobistych.

§... Niezależnie od opłat, podanych w paragrafach poprzednich — pobiera się opłaty za druki urzędowe dla celów ewidencji ludności wg. stawek podanych w Statucie Opłat i następnym paragrafie".

W tym miejscu nastąpiłoby wyliczenie i podanie wysokości tych opłat, z powołaniem się na odpowiedni paragraf Statutu.

Podany powyżej projekt regulaminu ma oczywiście charakter ramowy i może być w zależności od potrzeb lokalnych gminy zmieniony, wzgl. rozszerzony.

Nie wydaje się jednak rzeczą celową usuwanie podanych w tym projekcie części, wzgl. postanowień, o ile regulamin ten ma spełnić zadania przewidziane w przepisach wspomnianego na wstępie rozporządzenia.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W Nr 6 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 52 — dekret z 22.I. 1946 r. **o prawie rodzinnym** — reguluje w sposób jednolity dla całego Kraju sprawy dotyczące pokrewieństwa i powinowactwa, obowiązku alimentarnego, stosunków między rodzicami i dziećmi, poszukiwania ojcostwa przez dzieci pozamałżeńskie, stanowiska prawnego tych dzieci, ich uprawnienia, uznania i zrównania, oraz sprawy przysposobienia.

poz. 53 — dekret z 22.I. 1946 r. — **zawiera przepisy wprowadzające prawo rodzinne.**

poz. 54 — dekret z 24.I. 1946 r. pozwala do 31.XII. 1946 r. na przenoszenie **notariuszów** bez ich zgody do innych miejscowości oraz na zwalnianie ich z zajmowanych stanowisk, zaś do 31.XII. 1947 r. na czasowe powierzanie sędziom lub prokuratorom pełnienia obowiązków notariusza w razie opróżnienia się takiego stanowiska.

poz. 55 — dekret z 5.II. 1946 r. — tworzy **Państwowy Instytut Hydrologiczno-Meteorologiczny** jako instytucję badawczo-naukową powołaną do przeprowadzenia planowych i systematycznych badań hydrologicznych i meteorologicznych. Siedzibą instytutu jest Warszawa.

poz. 56 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21.I.1946 r. ustala w wykonaniu dekretu o mocy obowiązującej **orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji** (poz. 151 Dz. Ust. z 1945 r.) dzień 17.XII. 1945 r. — jako datę **przejścia Państwa na stopę pokojową.**

poz. 57 — zawiera obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z 20.II. 1946 r. o sprostowaniu błędów w kilku ogłoszonych przepisach.

W Nr 7 Dziennika Ustaw — ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 58 — dekret z 8.I. 1946 r. **o organizacji administracji i gospodarki motoryzacyjnej** — powierza Ministrowi Komunikacji całokształt spraw związanych z administracją i gospodarką pojazdami mechanicznymi.

poz. 59 — dekret z 14.II. 1946 r. — reguluje **uposażenie wojskowych** w służbie czynnej.

poz. 60 — rozporządzenie Ministra Przemysłu z 30.XI. 1945 r zawiera przepisy **o egzaminie na czeladnika** dla tych terminatorów którzy nie mogą okazać świadectw szkolnych z ukończenia nauki w publicznej szkole dokształcającej zawodowej z powodu braku takiej szkoły lub niemożności uczęszczania do niej z uzasdanionej przyczyny. Rozporządzenie obowiązuje tylko do dnia 31.XII. 1946 r.

poz. 61 — zawiera rozporządzenie wykonawcze Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 17.I. 1946 r. **do dekretu o zasiłkach i pomocy dla wdów i sierot po ofiarach wrogów demokratycznego ustroju Polski** (poz. 294 Dz. Ust. z 1945 r.).

poz. 62 — rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społ. z 12.II 1946 r. ustala stopę **opłaty na pokrycie kosztów nadzoru nad instytucjami ubezpieczeń społecznych** za rok 1946 w wysokości 1% sumy składek, należnych ubezpieczalniom społecznym oraz Funduszom Ubezpieczenia: od Wypadków i Chorób Zawodowych, Emerytalnego Robotników, Emerytalnego Pracowników Umysłowych i na wypadek braku pracy pracowników umysłowych.

poz. 63 — rozporządzenie Ministra Skrabu z 16.II. 1946 r. reguluje szczegóły wypuszczenia **Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju** (poz. 11 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 8 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 64 — dekret z 22.II. 1946 r. zawiera **prawo o sądach obywatelskich** — sądy obywatelskie, złożone z sędziego obywatelskiego, jego zastępcy i sześciu ławników tworzy się w każdej gminie. Zarówno sędziego, jego zastępcę jak i ławników wybiera na trzy lata gminna (miejska) rada narodowa, a powołuje do objęcia stanowiska prezes sądu okręgowego. Ślubowanie sędziowskie wzgl. przyrzeczenie ławnicze odbiera od nich kierownik sądu grodzkiego. Sędzia obywatelski pełni swe funkcje bezpłatnie, ma jednak prawo otrzymania wynagrodzenia za stratę zarobku w związku z oderwaniem go od zajęć zawodowych. Do właściwości sądu obywatelskiego należą **sprawy cywilne:** o ochronę zakłóconego lub przywrócenie utraconego posiadania przygranicznych pasów ziemi, o wynagrodzenie szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym, jeżeli wartość odszkodowania nie przewyższa 1.500 zł, o należności rolników z tytułu dostarczenia płodów rolniczych i leśnych oraz o należności rzemieślników, przemysłowców i kupców z tytułu dokonania robót i dostarczenia towarów, jeżeli wysokość żądanej sumy nie przewyższa 1.500 zł. **Z pośród spraw karnych** sąd obywatelski rozpatruje sprawy: o szereg wykroczeń, przewidzianych w prawie o wykroczeniach jak np. zakłócenia spokoju publicznego nocnego, nieobyczajne wybryki, nakłanianie nieletnich do żebrania, wylewanie lub wyrzucanie nieczystości, nieostrożne obchodzenie się z ogniem, zanieczyszczanie wodopojów, uszkodzenie cudzych ogrodów, drzew owocowych i przydrożnych,

kradzież owoców, kwiatów i warzyw itd., dalej niektórych wykroczeń przeciwko ustawie o szkodnictwie leśnym i polnym jak np. przejazd przecz cudzą łąkę lub pastwisko, przegon zwierząt gospodarskich, wydobywanie na czudzym gruncie torfu, piasku, gliny itp., pasanie bydła, uszkadzanie drzew, deptanie zasiewów, sadzonek i trawy, wykaszanie trawy, ścinanie kłosów itd., wreszcie niektórych przestępstw z kodeksu karnego jak np. uszkodzenie ciała, pobicie, najście domu, wdzieranie się do cudzej ogrodzonej posiadłości, obraza godności osobistej, uszkodzenie cudzego mienia itp. — Sąd obywatelski może w każdym stanie sprawy z uwagi na jej zawiłe okoliczności przekazać ją sądowi grodzkiemu wzgl. władzy administracyjnej, właściwych dla danej sprawy w przypadku, gdyby sąd obywatelski nie istniał. Ponadto sąd obywatelski właściwy jest do przeprowadzenia pojednania stron w sprawach o roszczenia majątkowe, o ile nie dotyczą przejścia, ograniczenia lub obciążenia prawa własności do nieruchomości, a także do rozpoznania tych spraw, jeżeli obie strony się na to zgodzą. Te kompetencje sądów obywatelskich mogą być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów zarówno rozszerzone jak i ograniczone. Zawarte przed sądem ugody oraz wyroki sądu obywatelskiego stanowią tytuł egzekucyjny, który po zaopatrzeniu go przez **sąd grodzki** klauzulą wykonawczą stanowi tytuł wykonawczy, ulegający wykonaniu w trybie, przewidzianym w kodeksie postępowania cywilnego. W gminach wiejskich (a więc nie w gminach miejskich) sędzia obywatelski prowadzi księgę umów, w której mieszkańcy gminy mogą sporządzać akty i umowy, o ile wymagają one w myśl istniejących przepisów formy notarialnej. Terminy, w których przepisy prawa o sądach obywatelskich wejdą w życie w poszczególnych okręgach sądowych, będą oznaczone przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej i ogłoszone w Monitorze Polskim.

W Nr 9 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 65 — dekret z 22.II. 1946 r. — nakłada na obywateli, posiadających **kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego, obowiązek zarejestrowania** się w ciągu miesiąca tj. do 29 kwietnia 1946 r. w sądzie grodzkim. Obowiązek ten nie dotyczy posłów do K.R.N., ministrów i podsekretarzy stanu, profesorów, docentów i naukowych sił pomocniczych uniwersytetów, wojskowych w służbie czynnej, sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych i etatowych funkcjonariuszów państwowych w służbie czynnej. Osoby przebywające obecnie zagranicą, muszą obowiązku tego dopełnić w ciągu miesiąca od dnia powrotu do Kraju. Do 31.XII. 1946 r. może Minister Sprawiedliwości osoby zarejestrowane powołać do pracy we władzach wymiaru sprawiedliwości na przeciąg 1 do 2 lat.

poz. 66 — dekret z 22.II. 1946 r. — tworzy **Instytut Gospodarstwa**

Narodowego przy Prezesie Rady Ministrów. Zadaniem Instytutu jest naukowe badanie życia gospodarczego, a przede wszystkim zagadnień związanych z bieżącą polityką gospodarczą.

poz. 67 — dekret z 22.II. 1946 r. — nowelizuje ustawę o nadzorze nad **hodowlą koni** (poz. 284 Dz. Ust. z 1934 r.).

poz. 68 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1.II. 1946 r. wprowadza **ograniczenia w spożyciu i handlu mięsem** i jego przetworami. Dniami bezmięsnymi są wtorki, środy i czwartki.

poz. 69 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2.III. 1946 r. — ustanawia **obowiązek zgłoszenia** zachorowań lub śmierci na grypę

poz. 70—rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2.III. 1946 r. o **rejestrze i statystyce osób skazanych.** Prowadzi je Ministerstwo Sprawiedliwości.

W Nr 10 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 71 — dekret z 1.III. 1946 r. — tworzy na Ziemiach Odzyskanych **Straż Obywatelską,** powołaną do współdziałania z organizacjami Milicji Obywatelskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

poz. 72 — rozporządzenie Ministrów Odbudowy i Administracji Publicznej z 25.II. 1946 r. w sprawie **naprawy budynków uszkodzonych** wskutek wojny — wyjaśnia w wykonaniu dekretu z 26.X. 1945 r. (poz. 281 Dz. Ust.) pojęcie gruntownej naprawy, ustala tryb i warunki zwalniania lokali od ograniczeń, przewidzianych w przepisach o gospodarce lokalami i w przepisach o wysokości komornego oraz tryb postępowania przy odebraniu właścicielowi prawa przeprowadzenia naprawy.

W Nr 11 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 73 — dekret z 22.II. 1946 r. — nowelizuje po raz drugi ustawę **o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów** (poz. 96 Dz. Ust. z 1945 r.), rozwijając głównie przepisy proceduralne, przy czym przewiduje możliwość rehabilitacji także na posiedzeniu niejawnym w przypadkach nie budzących wątpliwości. Ponadto pozwala sądowi na rehabilitację ograniczoną, polegającą na zastosowaniu mimo udzielenia rehabilitacji określonych sankcji karnych (czasowe do lat 5 zawieszenie praw publicznych i obywatelskich praw honorowych, grzywna od 500 zł. — 2 milionów zł. przepadek całości lub części mienia). Podnieść należy również nowy przepis karny, przewidujący karę więzienia do lat 5 dla tego, kto wiedząc, że pewna osoba z własnej woli wpisana została do niemieckiej listy narodowej lub zaliczona do grup uprzywilejowanych albo że zachowanie się tej osoby w okresie okupacji nie da się pogodzić z polską odrębnością narodową lub wreszcie, że działalność jej była

szkodliwa dla Narodu, zaniecha zawiadomienia o tym prokuratora sądu specjalnego lub władz bezpieczeństwa.

poz. 74 — rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 25.I. 1946 r. tworzy katedrę historii sztuki w **Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie.**

poz. 75 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 1.III. 1946 r. — zawiera **przepisy wykonawcze** do dekretu o podatku od wynagrodzeń (poz. 220 Dz. Ust. z 1945 r.).

W Nr 12 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 76 — dekret z 1.III. 1946 r., nowelizuje przepisy **prawa o sądach ubezpieczeń społecznych** z 28.VII. 1939 r. (poz. 476 Dz. Ust.),

poz. 77 — dekret z 20.III. 1946 r. o **Banku Komunalnym**, mocą którego utworzony został ten bank z siedzibą w Warszawie jako osoba prawna prawa publicznego, której zadaniem jest finansowanie i obsługa bankowa związków samorządowych i komunalnych kas oszczędności oraz administrowanie wszelkimi funduszami specjalnymi, przeznaczonymi na kredyty i dotacje dla związków samorządowych oraz komunalnych kas oszczędności. — Związki samorządowe, z wyjątkiem gmin wiejskich i miast niewydzielonych, w których nie ma komunalnych kas oszczędności, obowiązane są lokować swoje fundusze jedynie w Banku Komunalnym lub w komunalnych kasach oszczędności.

poz. 78 — dekret z 22.III 1946 r. **o Państwowym Instytucie Książki** — tworzy ten instytut jako zakład naukowo-badawczy, do którego zadań należy prowadzenie badań naukowych, dotyczących książki, bibliotekarstwa i czytelnictwa, gromadzenie, opracowywanie, i ogłaszanie materiałów naukowych we wspomnianych dziedzinach oraz kształcenie odpowiednich sił fachowych, zbieranie i udzielanie źródłowych informacji bibliografcznych we wszystkch dziedzinach piśmiennictwa w zakresie polskich zbiorów bibliotecznych, planowanie, uzgadnianie i popieranie prac we wszystkich wspomnianych dziedzinach, prowadzonych w bibliotekach lub zakładach naukowych i społecznych.

poz. 79 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28.II. 1946 r. **o należnościach funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego** w razie pełnienia czynności służbowych poza zwykłym miejscem służbowym oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe.

poz. 80 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28.II.1946 r. wprowadza w **Gdyni publiczną gospodarkę lokalami**, przewidziną w dekrecie z 21.XII. 1945 r. (poz. 27 Dz. Ust. z 1946 r.).

poz. 81 — rozporządzenie Rady Ministrów z 22.III. 1946 r. — poddaje **reglamentacji i kontroli Państwa obrót** azotowymi, fosforowymi i potasowymi **nawozami sztucznymi** i powierza obrót ten na

zasadach wyłączności Związkowi Gospodarczemu Spółdzielni Rzeczypospolitej „Społem“, który swe uprawnienia może za zgodą Ministra Aprowizacji i Handlu przekazywać osobom fizycznym i prawnym.

poz. 82—rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 25.III. 1946 r. wprowadza **nową rotę przysięgi dla mierniczych przysięgłych.**

poz. 83 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Aprowizacji i Handlu z 23.II. 1946 r. do dekretu **o koncesjonowaniu przedsiębiorstw przemysłu gastronomicznego** (poz. 322 Dz. Ust. z 1945 r.).

poz. 84 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 28.II. 1946 r. — nowelizuje rozporządzenie o wykonaniu **ordynacji podatkowej** (poz. 270 Dz. Ust. z 1937 r.).

poz. 85 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 25.II.1946 r. o wypuszczeniu II emisji **biletów skarbowych** na łączną sumę dwóch miliardów złotych.

poz. 86 — rozporządzenie Ministrów Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 29.III. 1946 r. o **zrzeszeniach najemców** dla dokonania **naprawy budynków**, uszkodzonych wskutek wojny, a nie naprawionych przez właścicieli. Zrzeszenia te muszą być zorganizowane jako spółdzielnie administracyjno-mieszkaniowe.

W Nr 13 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 87 — dekret z 8.III. 1946 r. **o majątkach opuszczonych i poniemieckich.** — Dekretem tym zastąpiona została ustawa z 6.V. 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (poz. 97 Dz. Ust.) którą dekret ten uchyla. Wzamian za pojęcie majątku porzuconego dekret wprowadza pojęcie majątku poniemieckiego i stosując do tego majątku zasady, które znalazły już wyraz w ustawie o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.), stanowi, że z mocy samego prawa przechodzi na własność Skarbu Państwa wszelki majątek Rzeszy Niemieckiej i b. W. M. Gdańska, obywateli Rzeszy Niemieckiej i b. W. M. Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, dalej majątek niemieckich osób prawnych z wyłączeniem osób prawa publicznego, który przechodzi na własność odpowiednich polskich osób prawnych, wreszcie majątek spółek, kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską oraz majątek osób które zbiegły do nieprzyjaciela. Szerzej dekret ten omówimy w specjalnym artykule.

poz. 88 — dekret z 20.III.1946 r. **o zmianie właściwości władz w zakresie zaopatrzeń oraz o unormowaniu charakteru stosunku służbowego pracowników Państwowego Zakładu Emerytalnego** — nowelizuje ustawę z 11.XII. 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (poz. 160 Dz. Ust. z 1934 r.) z późniejszymi jej zmianami (poz. 521 Dz. Ust. z 1935 r., poz. 125 Dz. Ust. z 1938 r., poz. 183 Dz. Ust. z 1939 r. poz. 248 Dz. Ust. z 1945 r oraz art. 10 ustawy z 18.III. 1932 r. poz. 239 Dz. Ust.), wprowadza zmiany w ustawie z 23.III. 1922 r. o zaopatrzeniu weteranów powstań narodowych (poz. 212 Dz. Ust.), zmienionej późniejszymi przepisami (poz. 791 Dz. Ust. z 1927 r. i poz. 221 Dz. Ust. z 1938 r.) oraz upoważnia Ministra Skarbu do przekazywania Państw. Zakładowi Emerytalnemu uprawnień, jakie bądź Ministrowi Skarbu bądź władzom skarbowym nadają w zakresie przyznawania, wymiaru i wypłaty zaopatrzeń następujące akty ustawodawcze: ustawa o zaopatrzeniu weteranów powstań narodowych, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o zaopatrzeniu b. skazańców politycznych (poz. 406 Dz. Ust. z 1931 r., poz. 235 Dz. Ust. z 1935 r., poz. 303 Dz. Ust. z 1936 r.), ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim (poz. 131 Dz. Ust. z 1945 r.) i ustawa o zapewnieniu pracy i zaopatrzeniu uczestników walk o niepodległość (poz. 464 Dz. Ust. z 1937 r. i poz. 503 Dz. Ust. z 1939 r.), zaś w zakresie wypłaty zaopatrzeń następujące akty ustawodawcze: ustawa o zaopatrzeniu osób szczególnie zasłużonych (poz. 12 Dz. Ust. z 1925 r. i poz. 122 Dz. Ust. z 1930 r.), ustawa o pomocy i zasiłkach dla osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego (poz. 180 Dz. Ust. z 1945 r.) i dekret o zasiłkach i pomocy dla wdów i sierot po ofiarach wrogów demokratycznego ustroju Polski (poz. 294 Dz. Ust. z 1945 r.). Ponadto Ministrowie Skarbu, Poczt i Telegrafów oraz Leśnictwa mogą przekazać Zakładowi Emerytalnemu wypłatę zaopatrzeń już przyznanych i wymierzonych przez właściwe władze. Zakład Emerytalny orzekać będzie także o zawieszeniu lub wygaśnięciu uprawnień do poszczególnych zaopatrzeń, jeżeli dotychczas orzekał w tych sprawach Minister Skarbu lub władze skarbowe. W sprawach, w których dotychczs orzekał Minister Skarbu według swobodnego uznania, decydować jednakże będzie nadal tenże Minister. — Orzecznictwo w sprawach zaopatrzeń przechodzi więc w znacznej części na Zakład Emerytalny, od którego decyzji służy odwołanie do Ministra Skarbu. — Pracownicy Zakładu Emerytalnego są funkcjonariuszami państwowej służby cywilnej.

poz. 89 — dekret z 20.III. 1946 — nowelizuje ustawę o likwidacji **Kasy Emerytalnej dla robotników kolei** państwowych w b. dzielnicy pruskiej (poz. 347 Dz. Ust. z 1939 r.).

poz. 90 — dekret z 20.III. 1946 r. nowelizuje dekret o tymczasowym uregulowaniu **uposażeń funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa** (poz. 186 Dz. Ust. z 1945 r.),

poz. 91 — dekret z 20.III. 1946 r. — przenosi siedzibę **Politechniki Śląskiej z Katowic do Gliwic.**

poz. 92 — dekret z 22.III. 1946 r. — tworzy w **Akademii Górniczej** w Krakowie wydziały elektromechaniczny i geologiczo-mierniczy.

poz. 93 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28.III. 1946 r. — ustala **ceny** detaliczne i hurtowe na niektóre **reglamentowane artykuły żywnościowe.**

poz. 94 — rozporządzenie Ministra Przemysłu z 26.XII. 1946 r.— ustala **ceny hurtowe węgla, brykietów i koksu.**

poz. 95 — rozporządzenie Ministra Odbudowy z 9.II. 1946 r. — uchyla rozporządzenie dotyczące **granic wytrzymałości materiałów i konstrukcji budowlanych** (poz. 431 Dz. Ust. z 1929 r. i poz. 388 Dz. Ust. z 1935 r.),

poz. 96 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25.III. 1946 r. reguluje **należności ławników.** — Tylko ławnicy, którzy utrzymują się z dziennego zarobku (a więc nie tacy, którzy za swą pracę zawodową otrzymują wynagrodzenie okresowe np. miesięczne) otrzymują na **żądanie** odszkodowanie w wysokości do 200 zł. za utracony dzienny zarobek. Prócz tego ławnicy zamieszkali poza siedzibą sądu, otrzymują diety w wysokości 50 zł. dziennie i zwrot kosztów przejazdu.

poz. 97 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5.IV. 1946 r. — tworzy w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie **Sąd Okręgowy w Częstochowie.**

joz. 98 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5.IV. 1946 r. — wyłącza z okręgu Sądu Okręgowego w Radomiu okręg **Sądu Grodzkiego w Opocznie** i włącza go do Sądu Okręgowego w Piotrkowie.

Nr 14 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 99 — dekret z 1.III. 1946 r. **o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej.** — Każdy kto jest lub znajdzie się w posiadaniu dzieł i przedmiotów, należnych do rodzajów, jakie w drodze rozporządzenia określi Minister Kultury i Sztuki, a także druków, archiwaliów i rękopisów, należących do rodzajów, jakie w drodze rozporządzenia określi Minister Oświaty, obowiązany jest zgłosić je do zarejestrowania u tych władz i w tym terminie, jakie będą ustalone w rozporządzeniach wymienionych Ministrów. Dzieła i przedmioty, objęte obowiązkiem rejestracji, wolno wywozić za granicę jedynie za zezwoleniem Ministra Kultury i Sztuki względnie Ministra Oświaty, przy czym zezwolenie takie może być udzielone pod warunkiem sprowadzenia ich z powrotem do kraju

w oznaczonym terminie. Obowiązkiem rejestracji i zakazem wywozu nie są objęte dzieła twórców żyjących i przedmioty sztuki stosowanej, wytworzone po dniu 9.V. 1945 r., oraz druki pochodzące z czasu po roku 1800. — Za uchylenie się od obowiązku rejestracji, podanie przy rejestracji danych nieprawdziwych lub zatajenie takich, które powinny być ujawnione, grozi kara aresztu do 2 lat oraz kara grzywny i konfiskata danego dzieła lub przedmiotu. Nielegalny wywóz za granicę podlega takim samym represjom z tym, że kara aresztu może być wymierzana do lat 3.

poz. 100 — dekret z 20.III. 1946 r. — podwyższa **dziesięciokrotnie szereg opłat stemplowych,** przewidzianych w ustawie z 1.VII. 1926r. (poz. 404 Dz. Ust. z 1935 r.) i późniejszych zmianach tej ustwy (art. 3 dekretu z 14.I. 1936 r. poz. 15 Dz. Ust. oraz art. 16 dekretu z 10.XI. 1945 r. poz. 310 Dz. Ust. z 1945 r.). Ponadto uległy podwyższeniu opłaty za akty urzędowe, wymienione w art. 156 wspomnianej ustawy jak np. za akt nadania obywatelstwa (500 zł.), za zezwolenie na zmianę imion i nazwisk lub samego nazwiska (500 zł.), samych imion (50 zł.), za karty łowieckie (100 zł) i t. d.

poz. 101 — dekret z 5.IV. 1946 r. — **ustanawia dodatek przejściowy do zaopatrzeń byłych skazańców politycznych,** uregulowanych rozporządzeniem z 6.III. 1928 r. (poz. 406 Dz. Ust z 1931 r.) i późniejszymi nowelami (poz. 523 Dz. Ust. z 1935 r. i poz. 303 Dz. Ust. z 1936 r.), — Dodatek ten wynosi dla samotnego 275 zł., dla żonatego 350 zł., dla wdowy 250 zł. dla sierot 80 wzgl. 120 zł. miesięcznie.

poz. 102 — dekret z 5.IV. 1946 r. — tworzy **przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Drogi Wodne“** z siedzibą w Warszawie, do którego zadań należy: budowa i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych i portów, eksploatacja żeglugi i portów oraz budowa utrzymanie i eksploatacja stoczni na tych wodach, wreszcie budowa, utrzymanie i eksploatacja zbiorników wyrównawczych, budowa związanych z nimi zakładów o sile wodnej oraz wyzyskanie siły wodnej na zbiornikach i stopniach kanalizacyjnych śródlądowych dróg wodnych. Przedsiębiorstwo ma osobowość prawną. Zwierzchni nadzór sprawuje Minister Komunikacji.

poz. 103 — zawiera **jednolity tekst ustawy o opodatkowaniu piwa** z 22.X. 1931 r. (poz. 291 Dz. Ust.), zmienionej ustawą skarbową z 18.III. 1932 r. (poz. 355 Dz. Ust.) i dekretem z 13.XI. 1945 r. (poz. 291 Dz. Ust.),

W Nr 15 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 104 — ustawa z 27.IV. 1946 r. **o głosowaniu ludowym** — zarządza przeprowadzenie 30.VI. 1946 r. głosowania ludowego na

następujące pytania: 1) czy jesteś za zniesieniem Senatu, 2) czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej, 3) czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku,Odrze i Nisie Łużyckiej.

poz. 105 — ustawa z 28,IV. 1946 r. — zawiera postanowienia **o przeprowadzeniu glosowania ludowego**.

poz. 106 — ustawa z 28.IV. 1946 r. **o obywatelstwie Państwa Polskiego** osób narodowości polskiej, zamieszkałych na **obszarach Ziem Odzyskanych** — postanawia, że obywatelstwo polskie służy każdej osobie, która przed dniem 1.I. 1945 r. miała stałe miejsce zamieszkania na obszarze Ziem Odzyskanych, udowodniła swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną (narodowościową) i na tej podstawie uzyskała stwierdzenie swej polskiej narodowości przez właściwą władzę administracji ogólnej I instancji oraz złożyła deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu. Dla osób, które nie były weryfikowane z przyczyn zasługujących na uwzględnienie, właściwą do stwierdzenia ich polskiej narodowości jest władza administracji ogólnej I instancji ostatniego miejsca zamieszkania. Prepisy ustawy o obywatelstwie (poz. 44 Dz. Ust. 1920 r.) zachowują nadal moc obowiązującą na obszarze Ziem Odzyskanych w zakresie nie objętym omawianą ustawą.

poz .107. — dekret z 5.IV. 1946 r. — zezwala na przeprowadzenie **poboru rekruta** w 1946 r.

poz. 108 — dekret z 9.IV 1946 r. — **nowelizuje art. 31 prawa o wykroczeniach** (poz. 572 Dz. Ust. z 1932 r.) postanawiając, że (nietylko publiczne dopuszczenie się nieobyczajnego wybruku) lecz także publiczne używanie słów nieprzyzwoitych podlegają karze (aresztu do 2 tygodni lub grzywny do 5.000 zł).

W Nr 16 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 109 — dekret z 2.IV. 1946 r. **o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju** — dekret ten omówiony zostanie w oddzielnym artykule.

poz. 110 — rozporządzenie Ministra Odbudowy z 14.III. 1946 r. o rozciągnięciu **przepisów policyjno-budowlanych** dla gmin miejskich na niektóre osiedla w gminach wiejskich na obszarze województwa kieleckiego. Osiedla te są: Wodzisław, Małogoszcz, Sobków, Oksa i Sędziszów w powiecie jędrzejowskim.

poz. 111 — rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 4.IV. 1946 r. — tworzy **we Włochach ekspozyturę starostwa powiatowego warszawskiego,** którego obszar administracyjny obejmuje gminy miejskie Piaseczno, Pruszków i Włochy oraz gminy wiejskie

Blizne, Cząstków, Falenty, Jeziorna, Młociny, Nowa Iwiczna, Okęcie, Ożarów, Piastów, Skolimów, Skorosze, Wilanów i Zaborów.

poz. 112 — rozporządzenie Ministra Odbudowy z 7.IV. 1946 r. — ustala w wykonaniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów w m. st. Warszawie (poz. 279 Dz. Ust. z 1945 r.) sposób **obejmowania gruntów w posiadanie** przez gminę m. Warszawy. Obejmowanie gruntów odbywa się bądź z urzędu, bądź na wniosek dotychczasowego właściciela. Do czasu uprawomocnienia się planów zabudowania kolejność obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę ustala Minister Odbudowy w drodze zarządzeń ogłaszanych w Monitorze Polskim. Jeżeli zaś właściciel sam zgłosi wniosek, gmina obowiązana jest przystąpić do objęcia gruntów w posiadanie. O przystąpieniu do objęcia gruntu w posiadanie czy to z urzędu, czy też na wniosek, ogłasza Zarząd gminy w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy wyznaczając termin oględzin i zawiadamiając dotychczasowego właściciela lub osobę reprezentującą jego prawa, o ile adresy ich są znane. Z oględzin spisuje przedstawiciel Zarządu Miejskiego odpowiedni protokół, do którego osoby interesowane mogą wnieść zastrzeżenia, jeżeli uważają, że zawarte w nim ustalenia naruszają ich prawa. Grunt uważa się za objęty przez gminę w posiadanie w tym dniu, w którym nastąpiło ogłoszenie we wspomnianym Dzienniku Urzędowym o sporządzeniu protokółu oględzin.

poz. 113 — zawiera obwieszczenie o sprostowaniu błędów w dekrecie o zmianie i ustaleniu imion i nazwisk, w prawie rodzinnym i w przepisach wprowadzających prawo rodzinne.

W Nr 17 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 114 — rozporządzenie Rady Ministrów z 11.IV. 1946 r. — reguluje w wykonaniu ustawy z 3.I. 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust.) w sposób szczegółowy **tryb postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa.**

poz. 115 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11.IV. 1946 r. **określa osoby, których przedsiębiorstwa przechodzą na własność Państwa.** Jest to również rozporządzenie wykonawcze do wspomnianej ustawy z 3.I. 1946 r.

poz. 116 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11.IV. 1946 r. okresla **tryb ujawnienia w księgach hipotecznych, rejestrach handlowych i innych rejestrach** publicznych **przejścia na własność Państwa i** osób prawnych prawa publicznego **przedsiębiorstw**, nieruchomości i praw hipotekowanych. I to rozporządzenie zawiera przepisy wykonawcze do ustawy z 3.I. 1946 r.

poz. 117 — rozporządzenia Ministra Skarbu z 16.IV. 1946 r. — upoważnia szereg urzędów celnych do orzekania i I instancji o wykroczeniach skarbowych oraz o mniejszych występkach skarbowych i ustala ich właściwość miejscową.

W Nr 18 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 118 — dekret z 16.IV. 1946 r. — ustanawia dodatek do uposażenia wojskowych, którzy biorą udział w zwalczaniu przestępstw przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

poz. 119 — dekret z 16.IV. 1946 r. **o zwalczeniu chorób wenerycznych** — wprowadza dla osób chorych na choroby weneryczne obowiązek leczenia się. Uchylanie się od tego obowiązku karane jest aresztem do miesiąca i grzywny do 10.000 zł.

poz. 120 — dekret z 24.IV. 1946 r. — przekazuje **Bankowi** Gospodarstwa Spółdzielczego agendy, majątek i zobowiązania Centralnej Kasy Spółek Rolniczych.

poz. 121 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24.IV. 1946 r. wprowadza zakaz obrotu mięsem i jego przetworami w dni bezmięsne (środy, czwartki i piątki), oraz ograniczenia sprzedaży potraw mięsnych dla celów konsumpcyjnych w innych dniach do 100 gr., uchylając jednocześnie poprzednie przepisy (poz. 68 Dz. Ust. z 1946 r.),

poz. 122 — rozporządzenie Rady Ministrów z 11.IV. r. — wprowadza zmiany w **tabeli stanowisk** we władzach, urzędach i td.

poz. 123 — rozporządzenie Rady Ministrów z 11.IV. 1946 r. **o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych na obszarze Ziem Odzyskanych.** Prawomocne orzeczenia sądów niemieckich w sprawach cywilnych oraz podlegające wykonaniu orzeczenia w postępowaniu niespornym mogą być wykonane dopiero po nadaniu im klauzuli wykonalności przez sąd okręgowy. W ciągu 5 lat może strona żądać wznowienia postępowania w **sprawach cywilnych**, jeżeli orzeczenie sądu niemieckiego jest sprzeczne z podstawowymi zasadami obowiązującego w Polsce porządku publicznego, ustroju demokratycznego lub dobrymi obyczajami, albo jeżeli strona pozbawiona była możności działania przed sądem. Postępowanie w sprawach cywilnych, nie zakończonych prawomocnym orzeczeniem ulega umorzeniu z mocy samego prawa, lecz strony mają prawo wnieść nową skargę do sądu polskiego. — **W sprawach karnych** sąd okręgowy na wniosek oskarżyciela lub orkarżonego orzeka, czy prawomocne wyroki lub inne orzeczenia sądów niemieckich mają skutki prawne i w jakiej mierze podlegają wykonaniu. Zbyt surowe kary sąd może złagodzić. **Wpisy hipoteczne i rejestrowe** podlegają wykreśleniu, a dawniejsze przywróceniu, jeżeli orzeczenie sądowe, na którym się opierają, zostało uchylone. Analogiczne zasady obowią-

zują odnośnie do wpisów, sporządzonych na podstawie orzeczeń niemieckich władz administracyjnych, jeżeli orzeczenia te są sprzeczne z podstawowymi zasadami obowiązującego w Polsce porządku publicznego, ustroju demokratycznego lub z dobrymi obyczajami. Wykreślenie następuje w obu przypadkach na wniosek osób zainteresowanych. W ciągu 3 lat do wpisów takich nie mają zastosowania przepisy o jawności hipotecznej i domniemanie dobrej wiary osób trzecich.

poz. 124 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13.IV. 1946 r. — przedłuża do **31.VII. 1946 r. termin składania wniosków o rehabilitację** po myśli ustawy o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (poz. 96 Dz. Ust. z 1945 r.).

W Nr. 19 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 125 — ustawa z 28.IV. 1946 o **ratyfikacji** podpisanego w Warszawie w dniu 18 marca 1946 r. **układu o przyjaźni i pomocy wzajemnej** między Rzeczypospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką **Jugosławia.**

poz. 126 — ustawa z 28.IV. 1946 r. **o ratyfikacji** podpisanej w Warszawie w dniu 16 marca 1946 r. — **konwencji o współpracy kulturalnej** między Rzeczypospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką **Jugosławia.**

poz. 127 — ustawa z dnia 28.IV. 1946 r. **o ratyfikacji** podpisanej w Pradze dnia 12.II. 1946 r. umowy między Rzeczypospolitą Polską a Republiką **Czeskosłowacką** w sprawie wzajemnego **zwrotu mienia wywiezionego po rozpoczęciu wojny.**

poz. 128 — dekret z 20.III. 1946 r. **o podatkach komunalnych.** Do podatków komunalnych dekret zalicza następujące podatki: gruntowy, od nieruchomości, od lokali, od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk, od kopalnń oraz inne podatki, których prowadzenie jest dopuszczalne w myśl przepisów dekretu (np. podatek od zbytu mieszkaniowego, podatek od psów i t. d.). Nie mogą być pobierane na rzecz samorządów nastepujące podatki: od majątku, od kapitałów i rent, od posiadania przedmiotów majątkowych, od artykułów objętych monopolami państwowymi i od świadczeń przedsiębiorstw państwowych. Źródła obciążone podatkami państwowymi lub komunalnymi, wymienionymi w dekrecie, nie mogą być ponownie obciążane podatkami. W latach podatkowych 1946 i 1947 wolno gminom miejskim na swym obszarze, a powiatowym związkom samorządowym na obszarze gmin wiejskich pobierać podatek od spożycia w zakładach gastronomicznych nie wyłączając spożycia artykułów monopolowych. Podatek ten nie może przekraczać 10% należności za spożycie.

poz. 129 — dekret z 20.III. 1946 r. **o finansach komunalnych** — reguluje jednolicie źródła dochodowe związków samorządu terytorialnego. Źródłami takimi są wpływy z podatków, opłat i specjalnych dopłat, z przedsiębiorstw samorządowych, z dotacji ze Skarbu Państwa, z pożyczek oraz innych nie wymienionych wyżej źródeł. Jeżeli ustawa nakłada na związki samorządowe nowe zadania, powinna im jednocześnie zapewnić dostateczne źródła dochodu na pokrycie związanych z tym wydatków. Okres budżetowy związków samorządowych powinien być dostosowany do budżetu Państwa.

poz. 130 — dekret z 9.IV. 1946 r. **o nabywaniu stopni oficerskich w Wojsku Polskim.**

poz. 131 — dekret z 9.IV. 1946 r. — **znosi cenzurę korespondencji**, kierowanej do jednostek wojskowych i **z jednostek wojskowych.**

poz. 132 — dekret z 9.IV. 1946 r. **o kwalifikacjach zawodowych nauczycieli szkół powszechnych w okresie powojennym** — wprowadza zasadę ciągłości pracy nauczycielskiej przed i powojennej, jeżeli chodzi o egzamin praktyczny.

poz. 133 — dekret z 9.IV. 1946 r. — **zawiesza na lat** 5 wynikające z ustawy o prawie autorskim **uprawnienia do wydawania drukiem** dzieł szeregu wymienionych w dekrecie autorów. W tym okresie czasu Minister Kultury i Sztuki wydaje zezwolenia na wydawanie drukiem dzieł autorów po zasięgnięciu co do wydawcy opinii specjalnej komisji, złożonej z przedstawicieli Ministrów: Oświaty, Informacji i Propagandy oraz Kultury i Sztuki, a także przedstawicieli czynnika fachowego i społecznego.

poz. — 134 — zawiera jednolity tekst rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 13.IX. 1927 r. o opodatkowaniu cukru.

W Nr 21 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 135 i 136 — dwa dekrety z 14.V. 1946 r. zawierające prawo **opiekuńcze** i przepisy wprowadzające prawo opiekuńcze. Uchylając przepisy zaborcze w tej dziedzinie, dekrety te w sposób wyczerpujący regulują sprawy opieki nad niepełnoletnimi, nie pozostającymi pod władzą rodzicielską i nad ubezwłasnowolnionymi całkowicie oraz sprawy kurateli dla osób fizycznych i prawnych (z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego), które nie mogą prowadzić swoich spraw, a także kurateli w celu ochrony lub wykonywania praw i obowiązków, których podmiot jest nieznany lub nieustalony — Władzą opiekuńczą jest sąd grodzki.

W Nr 21 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 137 — dekret z 31.V. 1946 r. o szczególnym sposobie uiszczania należności z tytułu dodatkowej subskrypcji **Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju** 1946 r., który pozwala osobie, która już sub-

skrybowała pożyczkę w należytej wysokości, uiścić kwotę dodatkowo subskrybowaną częściowo równowartością kwitów depozytowych na zdeponowane banknoty b. Banku Emisyjnego lub marki niemieckie.

poz. 138 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 25.V. 1946 r. **przesuwające termin pierwszego losowania Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju** z dnia 14 października na dzień 15 grudnia 1946 r.

Dr T. S.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW

„Rada Narodowa“ (Nr 8 — 15 za marzec i kwiecień 1946 r.). Z artykułów umieszczonych w Nr 8 „Rady Narodowej“ wymienić należy artykuł Kazimierza Chylczyńskiego „O autorytet gminnej rady narodowej , w którym autor opierając się na odpowiedziach udzielonych przez Ob. Prezydenta w toku obrad listopadowego zjazdu przewodniczących wojewódzkich rad narodowych wywodzi, że warunkiem podniesienia autorytetu gminnych rad narodowych jest inicjatywa i aktywność rady, stały, ścisły kontakt z pracującymi masami i organizacjami społecznymi oraz podporządkowanie własnemu kierownictwu organów wykonawczych, które z natury rzeczy chętnie liczyć się będą i współpracować z radą narodową rozwijającą inicjatywę i cieszącą się autorytetem i wpływem wśród mas W artykule „Prawo wyborcze w Wielkiej Brytanii“ omawia Franciszek Wójcicki najważniejsze zasady angielskiego prawa wyborczego. Tadeusz Dietrich w artykule „Przebudowa systemu podatkowego“ zajmuje się problemem tego systemu pod kątem dostosowania go do założeń demokratycznej gospodarki oraz przemian i udoskonaleń odpowiadających postulatom systematyki prawnej i nauki skarbowości. H. Kaczyński („O poziom fachowy pracowników samorządowych“) zajmuje się ważnym problemem zapewnienia odpowiedniego poziomu tych pracowników, wskazując na konieczność poprawy ich bytu i zorganizowania na szeroką skalę akcji szkoleniowej.

W Nr 9 Kazimierz Chylczyński w artykule „O ożywienie gminnych rad narodowych“, stanowiącym dopełnienie artykułu tegoż autora z poprzedniego numeru, wskazuje kierunki, w jakich powinna przejawiać się aktywność gminnych rad powiatowych W artykule „Nowe prawo rodzinne.. omawia mgr Edward Rodziewicz podstawowe postanowienia tego prawa. Franciszek Wójcicki (Jugosłowiańskie prawo wyborcze“) podaje zasady prawa wyborczego w Jugosławii, na podstawie którego zostały 11 listopada 1945 r. przeprowadzone wybory do jugosłowiańskich izb ustawodawczych. Z innych artykułów wymienić należy Heleny Kurkowskiej „Dwie drogi polskiej polityki gospodarczej“, w którym autorka wykazuje w oparciu o cyfry statystyczne korzystne strony wzmożo-

nej ingerencji Państwa w życiu gospodarczym — w przeciwstawieniu do systemu opartego na ingerencji obcego kapitału i wyłącznie na inicjatywie prywatnej; tudzież artykuł Jana Kuśmierka „Komisje rad terenowych“, omawiający zasady, na jakich powinno być oparte tworzenie tych Komisyj.

Nr 10 „Rady Narodowej“ przyniósł obok artykułów Zygmunta Nowakowskiego, Zygmunta Kozłowskiego, R. Czerlańskiego i St. Witkowskiego, omawiających aktualne problemy związane z działalnością terenowych rad narodowych, dokończenie pracy Edwarda Rodziewicza o nowym prawie rodzinnym, dalej interesujący, oparty na bogatym materiale cyfrowym, artykuł Dr Tadeusza Gołębiewskiego „Architektonika rolna Ziem Odzyskanych“, oraz bardzo aktualny artykuł Dr Starościaka i E. Jaronia „Prowizorium finansowe“ omawiający uregulowanie sprawy finansów komunalnych okólnikiem Min. Adm. Publ. z 1 marca 1946 r. ldz. III. S. 2254/45 do czasu wydania opracowanych już dekretów o podatkach komunalnych i o finansach komunalnych.

W Nr 11 m. in. Franciszek Wójcicki po przedstawieniu w poprzednich numerach zasad prawa wyborczego w W. Brytanii i Jugosławii, omówił z kolei prawo wyborcze w Z. S. R. R. Poza tym numer ten zapełniają artykuły E. Bobrowej, Zygmunta Kozłowskiego, Heleny Kurkowskiej i Z. Stanisławskiego, omawiające aktualne zagadnienie związane z działalnością gminnych rad narodowych oraz artykuł Stanisława Lenca „Samorządy wobec nacjonalizacji przemysłu“ i Edwarda Jaronia „Ważniejsze czynności gmin wiejskich i miast niewydzielonych“, podający zestawienie głównych kierunków działania tych gmin i miast i wskazujący na odnośne przepisy ustawowe.

Nr 12 zawiera m. in. interesujący artykuł Franciszka Wójcickiego „Członek rady a wyborcy i partia“, w którym autor omawia zagadnienia, czy poseł jest przedstawicielem całego narodu, nie jest krępowany instrukcjami swoich wyborców i nie może być w czasie kadencji odwołany przez grupę, która go wybrała — czy też jest przedstawicielem swoich wyborców i o ile nie odzwierciedla należycie woli grupy, która go wybrała, podlega odwołaniu przez nią w czasie trwania kadencji. Autor przeciwstawiając obie tezy i argumenty wysuwane w poszczególnych państwach na ich uzasadnienie, nie wypowiada się osobiście w odnośnej kwestii i ogranicza się do zreferowania wspomnianych tez. Ponadto wymienić należy artykuł Dr Jerzego Starościaka: „Tereny działalności wojewódzkich związków samorządowych“ i Edwarda Jaronia „Komunalne Kasy Oszczędności jako źródła kredytu komunalnego“. Poza tym numer zawiera szereg artykułów i wiadomości związanych z działalnością terenowych rad narodowych.

Nr 13 „Rady Narodowej" otwiera artykuł Heleny Kurkowskiej („Ogroniczenia konsumcyjne") wyjaśniający konieczność wprowadzonych ostatnio ograniczeń konsumcyjnych i podkreślający obowiązek miejskich i gminnych rad narodowych współdziałania przy przestrzeganiu wykonania odnośnych zarządzeń. Mgr. St. Wolski w artykule „Prawo o sądach obywatelskich" omawia zasady dekretu wprowadzającego u nas tę nową instytucję. Dr Jerzy Starościak w artykule „Podatek od spożycia w lokalach gostronomicznych" przedstawia doniosłość dla gmin miejskich i powiatowych związków samorządowych powyższego podatku wprowadzonego dekretem o podatkach komunalnych, omawiając tezy na jakich został on oparty i wskazując na potrzebę kontroli rad narodowych nad prawidłowością ściągania i wpłacanie tego podatku. Z innych umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł Mgr. E. Rodziewicza „Przejmowanie nieruchomości opuszczonych i porzuconych przez gminy miejskie" i R. Czerlańskiego „Na marginesie walki z nadużyciami", analizujący przyczyny nadużyć w gospodarce publicznej i wskazujący sposoby zapobiegania im.

Nr. 14 „Rady Narodowej" zawiera szereg interesujących artykułów. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim artykuł Kazimierza Biskupskiego „Podstawowe zasady współczesnych ustrojów państwowych", omawiający zasady współczesnych konstytucyj demokratycznych i ich genezę. Kazimierz Niemski omówił „Podstawowe zagadnienia progamowe polityki kredytu komunalnego". Mgr Bolesław Trzebski w artykule „Problem uporządkowania i unifikacji ustawodawstwa samorządowego" przedstawił różnorodność przepisów ustawowych w zakresie ustroju samorządu w poszczególnych b. dzielnicach, wskazując na trudności wynikające stąd w praktyce. Zarazem rozważył autor problem uporządkowania i ujednolicenia ustawodawstwa samorządowego, wypowiadając się za obraniem metody uchylenia wszystkich przepisów dzielnicowych zaborczych i rozciągnięcia na cały obszar Państwa przepisów obowiązujących na obszarze jednej z dzielnic, jednego nawet województwa, np. warszawskiego. W tym ostatnim wypadku unifikacja byłaby oparta na dwóch stosunkowo najbardziej spośród ustaw przedwojennych demokratycznych dekretach polskich z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim oraz o tymczasowej ordynacji powiatowej. Autor podaje przy tym w artykule swoim schemat opierającego się na powyższej zasadzie dekretu unifikacyjnego.

Kazimierz Mamrot w artykule „Kontrola najmu lokali a rady narodowe" omówił rolę rad narodowych w dziedzinie kontroli najmu lokali mieszkalnych unormowanej dekretem z 21 grudnia 1945 r.

Nr 15 otwiera artykuł Zygmunta Nowakowskiego „O kontakty powiatów z gminami", w których autor podkreśla potrzebę wykony-

wania nadzoru nad gminnymi radami narodowymi przez czynnik społeczny reprezentowany przez powiatowe rady narodowe, wykazując na przykładzie jednego z powiatów województwa łódzkiego korzystne strony tego kontaktu. Kazimierz Biskupski w artykule „Model gospodarczy i polityczny Polski“ omawia różnicę między naszym przedwojennym ustrojem gospodarczym, a ustrojem obecnym, którą widzi przede wszystkim w przesunięciu ośrodka dyspozycji gospodarczej z rąk grupy obszarniczo-kapitalistycznej do rąk Państwa a więc całego narodu, co znalazło swój wyraz w przeprowadzeniu reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu. Franciszek Wójcicki („Głosowanie ludowe“) przedstawia instytucję referendum ludowego na tle postanowień prawa konstytucyjnego szeregu państw, dochodząc do wniosku, że referendum, jako instytucja prawa publicznego jest konstytucyjnym odwołaniem się organów państwowych do narodu celem wypowiedzenia się w danej sprawie drogą bezpośredniego głosowania, w wypadkach zaś gdy konstytucje tego nie przewidują, odwołanie się do narodu może być aktem politycznym dużego znaczenia, bez względu na to czy nazwiemy je referendum, czy też plebiscytem lub ankietą — prowadzi bowiem do ujawnienia zapatrywań społeczeństwa w sprawach objętych głosowaniem. Z innych artykułów umieszczonych w numerze wymienić należy dokończenie artykułu Kazimierza Niemskiego „Podstawowe zagadnienia programowe polityki kredytu komunalnego“, Wawrzykowskiej - Wierciochowej „W sprawie zwiększenia udziału i roli kobiet w samorządzie terytorialnym“ i H. Kaczyńskiego „Zasady powoływania Komisji Kontroli.“

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“ (Nr 2 za luty br. oraz Nr 3 — 4 marzec — kwiecień br.).

Nr 2 tego miesięcznika otwiera dokończenie artykułu Wacława Barcikowskiego „Ważniejsze zagadnienia ustawodawcze“, którego początek ogłoszono w numerze styczniowym. W tej części artykułu omawia autor konieczność reformy procedury sądowej karnej w kierunku zbliżenia czynników wymiaru sprawiedliwości do społeczeństwa i obudzenia przeświadczenia o celowości postępowania sądowego dążącego do wykrycia prawdy materialnej w celu utrzymania harmonii społecznej. Ponadto podnosi autor potrzebę usprawnienia postępowania sądowego i podniesienia poziomu postępowania dochodzeniowego. Wreszcie w zakresie ustroju sądownictwa wypowiada się autor za poruczeniem nadzoru nad sądami, nie Ministerstwu Sprawiedliwości — lecz sądom instancji wyższej, nad prokuraturą zaś pierwszemu prokuratorowi. Poza tym porusza też autor kwestię wieloinstancyjności procesu sądowego, wypowiadając się za wprowadzeniem ograniczeń co do jakości spraw przechodzących do wyższych instancji, wypowiada się też przeciw dalszemu utrzymy-

waniu działalności sądów specjalnych jako podważających autorytet sądownictwa powszechnego.

Zygmunt Kapitaniak w artykule „Nadzór sądowy a niezawisłość sędziowska", podkreślając, że jedną z cech demokratycznego porządku jest praworządność, do której ugruntowania powołane jest w pierwszym rzędzie sądownictwo, wskazuje zarazem na znaczne zwiększenie władzy sędziego przy obecnej syntetycznej metodzie kodyfikacji. Metoda ta, jak wywodzi autor, oparta jest na założeniu wysokiego poziomu fachowego u sędziów, a zarazem wyczuwania przez nich toczących się procesów społecznych — wobec czego sądownictwo spełni swą rolę tylko pod warunkiem pozyskania sobie zaufania ustawodawcy i zgodnego z nim współdziałania w dziele przebudowy życia zbiorowego. W związku z tym podnosi autor potrzebę zapewnienia Ministerstwu Sprawiedliwości kontroli nad tym, czy ustalony przez nie kierunek polityki ustawodawczej jest realizowany w orzecznictwie sądów. Autor wypowiada się za dopuszczalnością rzeczowej krytyki wyroków sądowych, podnosząc, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie wyklucza bynajmniej tej krytyki, a niezawisłość sędziowska nie jest przywilejem sędziów, lecz przywilejem społeczeństwa i nie może być parawanem dla niedoskonałości pracy zawodowej sędziego lub jej społecznej nieprzydatności.

Prof. Antoni Peretiatkowicz w artykule „Zagadnienie społecznej wykładni ustaw" omawia problem roli sędziego w wypadkach nieprzewidzianych przez ustawę, tj. luk w ustawie. Autor podzielając stanowisko zajmowane w tej kwestii przez zwolenników tzw. społecznej wykładni prawa (które znalazło swój wyraz już w szwajcarskim kodeksie cywilnym z 1912 r.) dochodzi do wniosku, że w wypadkach przez ustawę nieprzewidzianych winien sędzia sam stworzyć normę ze względu na potrzeby społeczne najwłaściwszą uwzględniając stanowisko współczesnego ustawodawcy (moderna ratio iuris) oraz poczucie prawne społeczne.

W obszernym artykule „Momenty społeczne w nowym zunifikowanym prawie" omawia Seweryn Szer ogólnie założenia gospodarczo-socjologiczne nowego ustawodawstwa i przedstawia najistotniejsze dyspozycje nowego prawa osobowego i majątkowego małżeńskiego, prawa rodzinnego oraz rzeczowego tudzież rozważa problem prawnego znaczenia wpisu praw rzeczowych w księgach wieczystych — biorąc za podstawę ustawy już wydane i projekty opracowane w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości. Z innych artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł Mariana Muszkata poświęcony pamięci prawników demokratów bojowników powstania styczniowego, Jerzego Rychlińskiego „Problem uświadomienia prawnego", Romana Piotrowskiego „Głos brytyjski w sprawie nacjonalizacji przemysłu w Pol-

sce i Czechosłowacji", Wacława de Laveaux „Społeczna rola referatów prasowych przy sądach apelacyjnych" oraz Mieczysława Siewierskiego „O reformę wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie karnej". Zeszyt uzupełniają: sprawozdanie z dyskusji na konferencji odbytej 15 stycznia 1946 r. w Min. Sprawiedliwości nad projektem prawa majątkowego małżeńskiego, przegląd życia prawniczego, przegląd czasopism prawniczych i zestawienie zmian w kodeksie postępowania cywilnego.

W Nr 3 i 4 (podwójny) powyższego mesięcznika Wacław Barcikowski w artykule „Prawo ustrojowe Polski demokratycznej" wskazując na przeobrażenia w życiu gospodarczym i społecznym w całym świecie oraz na niedostosowanie do potrzeb obecnych instytucji parlamentu centralistycznego, które wywołuje potrzebę przejścia na system decentralizacji parlamentarnej (tj. parlamentaryzmu terenowego), — omawia rolę i zadania istniejących w Polsce narodowych rad terenowych, będących wyrazem tego systemu.

Henryk Świątkowski w artykule „Organizacja narodów zjednoczonych" przedstawia cele i zadania tej Organizacji, jej strukturę funkcje w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa oraz w zakresie współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej tudzież międzynarodowy system terytorialnej opieki tj. administrację dawnych włoskich i japońskich kolonii oraz krajów mandatowych (byłych kolonii niemieckich i tureckich). Gruntownie opracowany artykuł powyższy wyjaśna rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych, która weszła w miejsce bezsilnej Ligi Narodów, a która jak autor podnosi, posiada prawo i dostateczną siłę do walki z agresją oraz autorytet do utrwalenia demokracji i pokoju.

Jan Namitkiewicz w żywo napisanym artykule „Osobowość sędziego cywilnego a wymiar sprawiedliwości" omawia doniosłą rolę i zadania sędziego, podkreślając, że poczucie więzi społecznej, leżące u podłoża norm prawnych i wyczucie sprawiedliwości są niezbędnymi czynikami stanowiącymi o gatunkowym walorze osobowości sędziego.

Józef Litwin („Prawo o aktach stanu cywilnego") przedstawia genezę i zasady przewodnie tego prawa, (jednolitość, powszechność i świeckość) w zestawieniu z dotychczasowym stanem prawnym w tej dziedzinie.

Z innych artykułów wymienić należy J. Bielskiego „Orzeczenia sądowe z okresu okupacji niemieckiej", Zofii Gawrońskiej-Wasilkowskiej „Reforma uniwersyteckich studiów prawniczych", Bolesława Wilanowskiego „Sprawa Spletta w świetle prawa kanonicznego", Seweryna Szera „Rozdzielność majątkowa czy wspólność dorobku" (na tle projektu majątkowego prawa małżeńskiego) oraz Józefa Litwina i Adama Wendla „Wykładnia antydemokratyczna

w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego w dobie przedwojennej.“ W artykule tym autorzy podają przykłady niesłusznych, nieżyciowych i nie odpowiadających nowoczesnym poglądom orzeczeń sądowych. Resztę numeru wypełniają: Tezy społeczno-polityczne projektu prawa rzeczowego i prawa spadkowego, orzecznictwo sądowe, wyjaśnienia Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące wykładni dekretów karnych z 16 listopada 1945 r., przegląd życia prawniczego, wspomnienia pośmiertne oraz przegląd wydawnictw i czasopism.

„Państwo i Prawo“, miesięcznik wydawany w Łodzi przez Zrzeszenie prawników demokratów w Polsce, (zeszyt 2 za kwiecień 1946 r.).

Zeszyt otwiera artykuł Wacława Jastrzębowskiego „Rządy niemieckiego okupanta w Polsce 1939—1945 r. omawiający planową, niszczycielską akcję władz niemieckich na ziemiach polskich w okresie okupacji. Artykuł ten jest fragmentem z książki p.t. „Gospodarka niemiecka w Polsce 1939 — 1945“, która ma wkrótce ukazać się w druku. Remigiusz Bierzanek („Rozstrzyganie sporów międzynarodowych w systemie ONZ“) przedstawia w gruntownie opracowanym artykule dążenie do stworzenia stałych organów międzynarodowych mających na celu rozstrzyganie zatargów między państwami — od pierwszej konferencji haskiej z 1899 r. począwszy, aż do paktu Ligi Narodów i paktu Kelloga z 1928 r. i przychodzi do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych (1945), omawiając szczegółowo przyjęte w niej zasady i tryb postępowania. Seweryn Szer („Nowe prawo małżeńskie“) przedstawia sytuację prawną na ziemiach polskich w zakresie prawa małżeńskiego przed wydaniem nowego prawa i omawia zasady, na których prawo to zostało oparte. W numerze tym umieszczono dokończenie artykułu Wacława Zylbera „Unifikacja przepisów o uznaniu za zmarłego i stwierdzeniu zgonu“, w którym autor podnosi szereg zagadnień nasuwających się przy interpretacji odnośnych przepisów, wskazuje na niektóre ich braki i niedociągnięcia oraz na potrzebę przeprowadzenia w nich pewnych zmian.

Józef Marcisz w artykule „Ewolucja prawa pracy“ przedstawia fazy, jakie począwszy od drugiej połowy XIX wieku przechodziła walka klasy robotniczej o ochronę przeciw wyzyskowi pracodawców i zajmuje się problemem, w [redacted] kierunku pójdzie rozwój prawa pracy w przyszłości. Autor dochodzi do wniosku, że w obecnej fazie, w której klasa robotnicza przychodzi do władzy, prawo pracy będzie nie „enklawą w ustroju kapitalistycznym lecz częścią prawa ustrojowego państwa pracy“, w którym m. in. samopomoc w formie strajku będzie z reguły niedopuszczalną i zastąpiona zostanie sądem załatwiającym zatargi o warunki pracy, związki zawodowe zaś staną się przewidzianymi w ustroju państwa organami dysponującymi

pracą w granicach przyznanych im przez prawo i działającymi pod kontrolą Państwa. Postanowienia dekretu o Radach Zakładowych z 6 lutego 1945 r. uważa autor za zwiastuna nowego prawa pracy. Z innych artykułów w tym numerze „Państwa i Prawa" wymienić należy Alfreda Dreszera „Przyczynek do wykładni art. 86 i 86 kk. (kwestia przerwy przędawnienia ścigania karnego), Mieczysława Siewierskiego „O reformę programu akademickiego studiów prawnych i ekonomicznych", Borysa Łapickiego „Aktualność prawa rzymskiego", Karola Korany'ego „Nauka historii prawa w Związku Radzieckim" oraz Karola Birgfellnera „Przegląd zmian w ustawodawstwie skarbowym". Przegląd Ustawodawstwa (w opracowaniu Witolda Święcickiego), przegląd czasopism i wydawnictw, orzecznictwo Sądu Najwyższego i wiadomości z życia Zrzeszenia Prawników Demokratów oraz Bibliografia dopełniają całości numeru.

„Życie gospodarcze" dwutygodnik wydawany w Katowicach (Nr 8 z 18 kwietnia i Nr 9 z 9 maja 1946 r.).

Nr 8 i 9 powyższego pisma poświęconego zagadnieniom ekonomicznym zawierają szereg artykułów fachowych z zakresu życia gospodarczego. W Nr 8 umieszczono m. in. artykuły: Dr Teofila Bissagi „Węgiel i benzyna syntetyczna", Dr Augusta Grodzickiego „Szwecja nasz partner gospodarczy", Mgr Wincentego Ławrynowicza „Podstawy ekonomicznego planowania w ZSRR", Mgr Janusza Jeżewskiego „Zamorskie wierzytelności W. Brytanii", Krystyny Nepomuckiej „Plan 3-letni rozbudowy hutnictwa", Inż. Witolda Żółkowskiego „Wielkie piece i produkcja surówki krajowej" oraz Mgr Kazimierza Sewy artykuł („To i owo — reflektorem po rzeczywistości") omawiający krytycznie niektóre przerosty organizacyjne na poszczególnych odcinkach życa gospodarczego.

W Nr 9 „Życia gospodarczego" umieszczono m. in. artykuły: Inż. Jana Blitka „Węgiel — problemy eksportowe", Inż. Antoniego Czechowicza „Nowa struktura naszego przemysłu — Państwo jako jej kręgosłup", Czesława Przymusińskiego „Prawo musi podążać za życiem" (w którym autor podnosi postulat ustawodawczego unormowania szeregu zagadnień z zakresu życia gospodarczego), Jerzegeo Poznańskiego „Przełomowe lata w skali światowej" (sprawy produkcji, żywności, surowców i monetarne), Mgr Janusza Jeżewskiego „Skarby środkowego Wschodu" (omawiający sprawę światowych rezerw ropy naftowej). Numer uzupełniają: stała rubryka „Na fali" poświęcona krytycznemu omawianiu niepożądanych przejawów, odbijających się na życiu gospodarczym, bogata kronika oraz przegląd czasopism i wydawnictw.

„Wiadomści Statystyczne" wydawane przez Gł. Urząd Statystyczny. Ukazały się Nr 1 i 2 za styczeń i luty 1946 r.

„Pracownik Stolicy" Nr 5—6 za marzec 1946 r. zawiera następujące artykuły: Stanisława Tołwińskiego „Pierwszy rok pracy nad odbudową życia Warszawy", Czesława Marca „Starostwa Grodzkie jako Zarządy Dzielnicowe", Adama Kulika „Dotychczasowa działalność Komitetów Domowych na terenie stolicy" i Jana Bednarza „Szkolenie i dokształcanie pracowników administracji ogólnej i komunalnej zagranicą". Zeszyt zawiera ponadto bogatą kronikę i przegląd wydawnictw.

„Gaz, Woda i Technika Sanitarna", organ Polskiego Zrzeszenia gazowników, wodociągowców i techników sanitarnych. Redakcja i Administracja: Warszawa, ul. Koszykowa 81.

Ukazał się Nr 1 (za kwiecień br.) tego wydawnictwa posiadającego piękną kartę w piśmiennictwie technicznym. Zeszyt zawiera szereg artykułów fachowych.

„Przyjaźń", organ Tow. przyjaźni polsko-radzieckiej. Redakcja i Administracja „Warszawa, Al. Stalina 26.

Ukazały się Nr 1 i 2 (za marzec i kwiecień b. r.) tego wydawnictwa, mającego na celu zbliżenie kulturalne i umocnienie przyjaźni między Polską a ZSRR.

KSIĄŻKI NADESŁANE:

Prof. Dr Antoni Peretiatkowicz — Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego (99 str.). — Poznań 1946. Księgarnia Wł. Wilaka

Jak autor zaznaczył w przedmowie, książka ta jest streszczeniem Jego wykładów, odbytych podczas wojny w Wyższej Szkole Handlowej w Warszawie oraz tajnych kompletach. Opiera się ona głównie na materiale porównawczym Anglii, Francji, Niemiec przedhitlerowskich, Austrii i Polski, a uwzględnia również i postanowienia ostatniej konstytucji ZSRR. W jasnym, przystępnym wykładzie omawia w niej autor w poszczególnych rozdziałach pojęcie administracji i prawa administracyjnego, genezę współczesnej administracji publicznej, źródła prawa administracyjnego (ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia, statuty samorządowe i prawo zwyczajowe), pojęcie urzędów państwowych oraz ich systemy organizacyjne, pojęcie urzędnika, podstawowe obowiązki i prawa urzędników, oraz pojęcie decentralizacji, (autonomii, samorządu zakładów prawno-publicznych, przedsiębiorstw publicznych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej). Dalsze rozdziały poświęcone są omówieniu władzy policyjnej, przymusu administracyjnego, aktu administracyjnego, rzeczy i zakładów publicznych, ciężarów publicznych, wywłaszczenia, kontroli administracji i odpowiedzialności urzędników, sądownictwa administracyjnego, publicznych praw podmiotowych, swobodnego uznania władzy oraz stosunku admini-

stracji do ustawodawstwa i sądownictwa. Książkę zamyka rozdział omawiający ogólne zasady postępowania administracyjnego.

W zwięzłym wykładzie omówił zatem autor wszystkie podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego, wskazał przy tym na najważniejszą literaturę w tym zakresie. Brak takiej pracy dawał się dotkliwie odczuwać, toteż ukazanie się jej jest bardzo na czasie. Odda ona przede wszystkim doskonałe usługi studiującym prawo administracyjne, a ponadto może też być bardzo przydatnym podręcznikiem w praktyce administracyjnej.

Stefan M. Grzybowski i Ignacy Różański—Prawo małżeńskie— Komentarz (307 str.) Kraków 1946 r. Księgarnia Powszechna. Komentarz powyższy poprzedzony jest wstępem, w którym autorzy przedstawili stan prawny w zakresie prawa małżeńskiego przed wydaniem dekretu z 25 września 1945 r. o prawie małżeńskim i omówili prace Komisji Kodyfikacyjnej w tej dziedzinie, przytaczając częściowo motywy projektu Komisji, oraz opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości tezy polityczne do nowego prawa małżeńskiego. Po tym wstępie podano tekst powyższego tekretu oraz dekretu, zawierającego przepisy wprowadzające nowe prawo małżeńskie — z komentarzem do poszczególnych artykułów. Książkę uzupełniają wyciągi z konwencji międzynarodowych, dotyczące prawa małżeńskiego, oraz wzory pozwów i wniosków w sprawach małżeńskich. Autorzy podali też literaturę przedmiotu. Układ książki bardzo przejrzysty.

Mgr. St. Koniuszewski i Dr. Zbigniew Raczyński—Nowe prawo mieszkaniowo - lokalowe. (55 str.) Kraków 1946 r. Księgarnia Powszechna.

Autorzy podali w swej pracy tekst dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, zaopatrując poszczególne postanowienia wyjaśnieniami i uwagami komentatorskimi. Uwagi te dotyczą głównie postanowień odnoszących się do publicznej gospodarki lokalami i postępowania, natomiast rozdział dotyczący t. zw. publicznej kontroli najmu lokali, poza tekstem dekretu nie zawiera istotnych wyjaśnień.

Dr. Józef Różański — Dekret o postępowaniu doraźnym. (16 str.) Kraków 1946 r. Księgarnia Powszechna.

Broszura zawiera tekst powyższego dekretu z 16 listopada 1945 r. z komentarzem.

Andrzej Banach — Nowe prawo o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk. (47 str.) Kraków 1946, Księgarnia Powszechna. Autor omówił szczegółowo zasady nowego prawa o zmianie nazwisk i imion, podał praktyczne wskazówki co do postępowania w tych sprawach oraz tekst dekretu z komentarzem do poszczególnych postanowień.

Mieczysław Kolbuszewski i Adolf Myszkowski — Ustawa o uznaniu zaginionego za zmarłego. (72 str.) Kraków 1946. Księgarnia Powszechna.

Wydawnictwo to zawiera teksty przepisów o uznaniu za zmarłego zawartych w dekrecie z 29.VIII. 1945 r. o prawie osobowym oraz dekretu z tejże daty w sprawie postępowania o uznanie za zmarłego i o stwierdzenie zgonu, szczegółowe wyjaśnienia tych przepisów a ponadto wzory wniosków i postanowień w odnośnych sprawach.

Bolesław Trzebski i Witold Chmarzyński — Publiczna gospodarka lokalami — Komentarz. (89 str.) Łódź 1946. Nakład Gosp Zrzeszenia Samorządu Terytorialnego (Łódź ul. Kopernika 67/69.

Praca ta zawiera tekst dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu z objaśnieniami i wyczerpującym komentarzem do poszczególnych artykułów. Ponadto podaje ona wyciąg z przepisów rozp. o postępowaniu administracyjnym, które winny być stosowane przez władze w postępowaniu w sprawach lokalowych.

Komentarz opracowany jest bardzo gruntownie. Omawia on szczegółowo postanowienia dekretu, obowiązujące w miejscowościach objętych tzw. publiczną gospodarką lokalami oraz publiczną kontrolą najmu i wyjaśnia wątpliwości, jakie przy stosowaniu powyższych przepisów mogą się w praktyce nasuwać. Komentarz ten niewątpliwie okaże się bardzo przydatnym podręcznikiem zarówno dla władz kwaterunkowych i komisji lokalowych, powołanych do wykonywania przepisów dekretu, jak i dla zainteresowanych kół ludności, dla których przepisy te mają tak żywotne znaczenie.

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

I.

Sąd Najwyższy na posiedzeniu całej Izby Karnej, odbytym w mieście Łodzi dnia 11 lutego 1946 r. rozpoznawał przekazane mu przez skład 7 sędziów dnia 22 stycznia 1946 r. do rozstrzygnięcia pytanie:

„Kiedy należy uważać za dokonane przestępstwo zgłoszenia przez obywatela polskiego w czasie wojny swej przynależności do narodowości niemieckiej".

Po wysłuchaniu wniosku Prokuratora Sąd Najwyższy uchwalił co następuję:

„Przestępstwo zgłoszenia przez obywatela polskiego w czasie wojny swej przynależności do narodowości niemieckiej staje się dokonane z chwilą zaliczenia zgłaszającego się do narodowości niemieckiej".

Uzasadnienie

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Karnej w dniu 2 czerwca 1945 r. orzekł, że zgłoszenie przez obywatela polskiego w czasie wojny swej przynależności do narodowości niemieckiej stanowi przestępstwo na korzyść nieprzyjaciela przewidziane w art. 100 k. k.

W orzeczeniu powyższym Sąd Najwyższy nie poruszył jednak kwestii, kiedy przez takie zgłoszenie rzeczowe przestępstwo uważać należy za dokonane, a kiedy za usiłowane.

Kwestia ta ma znaczenie raczej teoretyczne, gdyż pod względem karalności polski K. K. zrównał usiłowanie z dokonaniem, a nawet dał sądowi prawo wymierzać za usiłowanie karę surowszą niż za dokonanie i np. skazać za usiłowanie zabójstwa na karę śmierci, a za zabójstwo dokonane — na 5 lat więzienia.

Tylko w wyjątkowo rzadkich wypadkach cofnięcia zgłoszonego wniosku o zaliczenie do narodowości niemieckiej kwestia ta staje się aktualna, w razie bowiem uznania już samego faktu zgłoszenia wniosku o przyjęcie do narodowości niemieckiej za przestępstwo dokonane, cofnięcie tego wniosku nie usuwa odpowiedzialności z art. 100 k. k., natomiast w razie uznania, że czyn taki stanowi usiłowanie, przestępstwo zaś dokonane następuje dopiero z chwilą zaliczenia zgłaszającego się do narodowości niemieckiej, cofnięcie wniosku zwalnia, w myśl art. 25 k. k., od odpowiedzialności karnej.

Przy rozstrzyganiu powyższej kwestii Sąd Najwyższy oparł się na następujących przesłankach:

1. Pod art. 100 k. k. podpada każde działanie na korzyść nieprzyjaciela, z wyjątkiem przewidzianych w innych przepisach postaci specjalnych takiego działania, naprzykład wstąpienia do wojska nieprzyjacielskiego (art. 101 k. k.) lub prowadzenia na rzecz nieprzyjaciela walki partyzanckiej (art. 102 k. k.). Pod przepis ten podpadnie zatem, naprzykład, dobrowolne dostarczanie nieprzyjacielowi żywności, odzieży, amunicji, materiałów napędnych, pomocy finansowej — słowem każde działanie, z którego nieprzyjaciel może korzyść osiągnąć.

2. Z naciskiem jednak podkreślić należy, że zgoła nie jest konieczne, by z działania sprawcy wynikła korzyść dla nieprzyjaciela. Przestępstwo jest dokonane nawet wówczas, gdy nieprzyjaciel nie tylko nie osiągnął żadnej korzyści, ale poniósł szkodę, naprzykład gdy dostarczona mu benzyna okazała się w tak lichym gatunku, że spowodowała katastrofy samolotowe.

3. Natomiast dla bytu przestępstwa niezbędna jest m o ż l i w o ś ć uzyskania przez nieprzyjaciela korzyści z działania sprawcy, chociażby w przyszłości. Jeżeli bowiem możliwość jakiejkolwiek korzyści z działania sprawcy była z góry wykluczoną, to działanie

jego nie byłoby działaniem „na korzyść" nieprzyjaciela, lecz w pewnych wypadkach udolnym lub nieudolnym usiłowaniem takiego działania.

4. Dla bytu przestępstwa dokonanego nie wystarcza oświadczenie gotowości działania. Takie oświadczenie, jeżeli było wyraźne i niedwuznaczne, jest usiłowaniem działania, artykuł bowiem 100 przewiduje działanie na korzyść nieprzyjaciela nie zaś gotowość takiego działania, A więc, np. zaproponowanie nieprzyjacielowi dostarczenia mu żywności będzie usiłowaniem działania na jego korzyść i dopiero gdy sprawca ową żywność zacznie dostarczać albo conajmniej zawrze umowę, nakładającą na niego obowiązek takiego dostarczania, przestępstwo zostaje dokonane.

5. Przestępstwa z art. 100k. k. może dopuścić się nie tylko obywatel polski, lecz i mieszkający w Polsce cudzoziemiec, art. bowiem 100 powiada: „kto... działa na korzyść", nie zaś jak w art. 101 „kto będąc obywatelem polskim". Z tych względów słusznie uczynił z punktu widzenia techniki kodyfikacyjnej K. K. W. P. wyodrębniając jako delictum sui generis z art. 91 K. K. W.P, będącego dosłownym powtórzeniem art. 100 k. k.) działanie na korzyść nieprzyjaciela w postaci zgłoszenia w czasie wojny swej przynależności do narodowości niemieckiej, którego dopuścić się może z natury rzeczy jedynie obywatel polski. Z art. 100 k. k. czyn ten wyodrębniony nie został. Stąd pewne trudności interpretacyjne.

6. Przechodząc z kolei do tej właśnie postaci działania na korzyść nieprzyjaciela, zaznaczyć należy, że przy dawnej koncepcji wojny jako walki dwóch armii, w której ludność cywilna udziału nie bierze, a nawet w myśl ówczesnego prawa międzynarodowego, nie miała prawa brać udziału, zgłoszenie przez obywatela polskiego w czasie wojny przynależności do narodowości niemieckiej nie byłoby działaniem na korzyść nieprzyjaciela, a więc nie stanowiłoby przestępstwa z art. 100 k. k. Inaczej rzecz się przedstawia w czasach dzisiejszych gdy wojna stała się walką nie dwóch armii, a dwóch narodów, gdy Niemcy dążyli do wytępienia ludności polskiej i gdy przeto każdy Polak i każdy Niemiec zarówno wojskowy jak cywilny byli stroną wojującą. W tych warunkach zgłoszenie przez obywatela polskiego swej przynależności do narodowości niemieckiej równa się dezercji z szeregów polskich i wstąpieniu w szeregi walczących z Polską, chociaż poza wojskiem, Niemców. Nie ulega wątpliwości, że czyn taki stanowi działanie na korzyść nieprzyjaciela, który takim nowym szeregowcem cywilnym (Volksdeutschem) mógł dowolnie rozporządzać, używając go dla celów militarnych, gospodarczych, kulturalnych, służby w armii czynnej lub pomocniczej i t. p.

7. Przestępstwo takie jest pokrewne z przestępstwem przewi-

dzianym w art. 101 k. k., z tą różnicą, że tam obywatel polski wstępuje do wojska nieprzyjacielskiego, tu zaś wstępuje w szeregi ludności nieprzyjacielskiej pomagającej swej armii w wymazaniu z karty Europy Państwa Polskiego i wytępieniu jego ludności.

8, Toteż podobnie jak przestępstwo wstąpienia do wojska nieprzyjacielskiego zostaje dokonane dopiero z chwilą przyjęcia do tego wojska, to samo przystąpienie do nieprzyjacielskiej narodowości niemieckiej staje się dokonane dopiero z chwilą przyjęcia do tej narodowości, czyli z chwilą zaliczenia do niej. Dopiero z tą chwilą sprawca, zasilając wrogą Polsce niemiecką armię cywilną i dając możność nieprzyjacielowi osiągnięcia z tego tej czy innej korzyści, działa przez to na korzyść nieprzyjaciela.

9. I jak zgłoszenie wniosku o przyjęcie do wojska nieprzyjacielskiego jest usiłowaniem wstąpienia do tego wojska czyli usiłowaniem przestępstwa z art. 101 k. k., tak samo zgłoszenie wniosku o przyjęcie do narodowości niemieckiej jest usiłowaniem zasilenia szeregów tej narodowości, a więc stanowi pod rządem K. K. W. P. delictum sui generis, pod rządem zaś k. k. — usiłowanie przestępstwa przewidzianego w art. 100 k. k., gdyż samo zgłoszenie wniosku żadnej korzyści nieprzyjacielowi przynieść nie może, a więc nie jest jeszcze działaniem na jego korzyść, a tylko wyrażeniem gotowości działania.

2.

Sąd Najwyższy na posiedzeniu jawnym dnia 3 listopada 1945 r. w spawie Romana i Leokadii małż. Paczyńskich pko. Gminie m. Częstochowy o zasypanie kanału, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej pełnomocnika Gminy m. Częstochowy, ... na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 19338 r. Sygn. 2 CA 864/37, ... zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie uchyla, pozew odrzuca, postępowanie w sprawie znosi, oraz zasądza od powodów na rzecz skarżącej Gminy 278 zł. kosztów procesu i zwrot kaucji kasacyjnej postanawia.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy z pozwu małż. Paczyńskich zakazał pozwanej Gminie m. Częstochowy odprowadzenie na posesję powodów, położoną przy ul. Limanowskiego 29 w Częstochowie, wody deszczowej ścieków i brudów z kanału, znajdującego się po drugiej stronie ulicy Limanowskiego, oraz nakazał Gminie zasypanie kanału prowadzącego przez jezdnię ulicy na posesję powodów.

Według ustaleń Sądu Apelacyjnego, który wyrok powyższy zatwierdził, pozwana Gmina, budując powierzchnię ulicy Limanowskiego, urządziła rów, odprowadzający wodę opadową i nieczystości płynące z fabryki Hantkego, a pod ulicą przeprowadziła przekop, przez który woda ścieka na plac powodów; w ten sposób zdaniem Sądu Apelacyjnego, powodowie zmuszeni są do przyjmowania wód na swój grut ponad obowiązek, określony w art. 640 k. c.

Zgłoszony przez Gminę zarzut niewłaściwości drogi sądowej Sąd Apelacyjny odrzucił z uwagi, że gmina nie udowodniła, iżby działała na mocy zatwierdzonego przez władze nadzoru projektu urządzeń kanalizacyjnych i do oczyszczania ścieków, jak tego wymaga Rozporządzenie Prezydenta z dn. 16.III. 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych ((poz. 311 art. 4 i 5) i nie wykazała decyzji, na mocy której działała i którąby mogła być zaskarżona w trybie administracyjnym.

Skarga kasacyjna, w której pozwana Gmina m. in. ponawia zarzut niewłaściwości drogi sądowej, jest słuszna. W świetle ustaleń zaskarżonego wyroku stosunki, na których tle spór powstał, nie mieszczą się w ramach przepisów, regulujących służebności z położenia miejsca wynikające. Gmina działała w przypadku nie w charakterze właściciela gruntu sąsiedniego, lecz jako władza publiczna, której rozporządzenie Prezydenta z dn. 16.III. 1928 r. wyżej wymienione, powierza pieczę nad usuwaniem nieczystości i wód opadowych, oraz budowę i utrzymanie urządzeń kanalizacyjnych i ścieków (art. 1, 4 — 6 rozp.); spory powstałe z użycia środków przez władzę właściwą zarządzonych,wyjęte są z pod ogólnej jurysdykcji sądów powszechnych, które nie są upoważnione do badania celowości konieczności zarządzeń (art. 1 i 2 k. p. c.); wbrew mniemaniu Sądu Apelacyjnego, zatwierdzenie projektu urządzeń kanalizacyjnych nie było konieczne, skoro, według ustaleń zaskarżonego wyroku, chodziło o zaprowadzenie urządzień do oczyszczania i odprowadzania ścieków z poszczególnej fabryki, a nie urządzenia kanalizacyjne na całym obszarze Gminy (por. art. 4 i 9 rozp.), wydanie zaś decyzji, ulegającej zaskarżeniu, powodowie mogli spowodować przez zwrócenie się do Gminy o usunięcie zakwestionowanych urządzeń: zresztą nie zachowanie pewnych przepisów przez władzę właściwą przy wydaniu zarządzeń nie skutkuje jeszcze zmiany drogi administracyjnej na sądową (S. N. 1924 r. Nr 29).

Z tych zasad, na mocy art. 213 i 440 k. p. c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

KRONIKA

O przestępstwach urzędniczych. Biuro Kontroli przy Prezydium K. R. N. zawiadomiło, że władze, urzędy i instytucje państwowe i samorządowe niejednokrotnie zaniedbują pociąganie do odpowiedzialności karnej urzędników, winnych popełnienia przestępstw, w szczególności narażających Skarb Państwa na straty przez działalność z chęci zysku.

W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 10 z dnia 19.II. 1946 r. przypomniało władzom podległym okólnik Prezesa Rady Ministrów Nr 48 z dnia 4. IX. 1945 r.) wydrukowany w Kronice „Gazety Administracji Nr 1— 3 z 1945 r. str. 112) o przestępstwach urzędniczych, prosząc Wojewodów o powtórne wydanie władzom, urzędom i instytucjom zarządzeń, zmierzających do bezwzględnego i ścisłego stosowania go w praktyce.

Jednocześnie Ministerstwo prosi o podkreślenie, że przestępstwa urzędnicze z art. 286 § 1 i 2 oraz z art. 290 k. k. (przekroczenie władzy lub niedopełnienie obowiązku, sprzedajność urzędnika (podlegają na mocy art. 1 ust. 6 Dekretu z dnia 16.XI. 1945 r. o postępowaniu doraźnym (Dz. U. R. P. Nr 53 poz. 304), postępowaniu doraźnemu, a odpowiedzialności karnej, przewidzianej dla urzędników, ulegają oprócz osób, wymienionych w art. 292 k. k. nadto funkcjonariusze przedsiębiorstw państwowych, lub samorządowych albo działających z udziałem finansowym Państwa lum samorządu albo znajdujących się pod zarządem państwowym lub samorządowym, wreszcie organizacyj, mających zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego (art. 30 Dekretu z dnia 16.XI. 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz. U. R. P. Nr 53 poz. 300).

Wprowadzenie w życie dekretu z dnia 21.XII. 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. W związku z ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw R. P. Nr 4 poz. 27 z dnia 13.II. 1946 r. dekretu o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 11 z dnia

4.III. 1946 r. wskazało Wojewodom, jakimi zasadami należy się kierować przy wykonywaniu tego dekretu.

Jak wynika z treści art. 1 dekret ten ma na celu racjonalne wykorzystanie uszczuplonego wskutek wojny zapasu lokali oraz planowe regulowanie publicznych potrzeb lokalowych. W tym celu dekret wprowadza w miastach wymienionych w art. 2 ust. 1 ścisłą reglamentację publiczną gospodarki lokalami zarówno mieszkalnymi, jak i użytkowymi, która w innych miastach i osiedlach może być wprowadzana w całości lub w części w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na podstawie art. 2 ust. 2 dekretu.

Natomiast w miastach i osiedlach nie objętych przepisami o publicznej gospodarce lokalami przewiduje dekret w art. 19 możność wprowadzenia z incjatywy własnej gminy lub na wniosek władzy nadzorczej publicznej kontroli najmu.

Dalsze punkty okólnika omawiają technikę i zakres działania komisyj lokalowych i wyliczają jakie prace przygotwawcze w terenie należy niezwłocznie podjąć dla wprowadzenia dekretu w życie, a w szczególności zorganizowania odpowiedniego aparatu wykonawczego (wydziały kwaterunkowe, dzielnicowe biura przy Zarządach Miejskich) tak, aby przepisy dekretu mogły być odrazu wprowadzone w życie.

Końcowe punkty okólnika nakładają na Wojewodów obowiązek:

1) w kwestiach wymagających wyjaśnienia, czy to natury technicznej, czy merytorycznej, jakie mogą nasuwać się w trakcie wykonywania wymienionego dekretu — zwracania się do Ministerstwa Administracji Publicznej celem wydania odpowiednich jednolitych wytycznych i

2) zwrócenia się z odpowiednim apelem do Prezydiów miejskich rad narodowych za pośrednictwem wojewódzkiej rady narodowej w sprawie przesłania Wojewodzie nasuwających się uwag, wniosków i wątpliwości w związku z wprowadzeniem w życie dekretu.

Legalizacja świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa. W myśl przepisu § 100 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego z dnia 24.XI 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr 54 poz. 304) cudzoziemcy, pragnący zawrzeć związek małżeński powinni przedłożyć w Urzędzie Stanu Cywilnego zaświadczenie właściwej władzy krajowej swego państwa ojczystego, bądź właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego tego Państwa w Polsce, stwierdzające, że nie ma przeszkód do zawarcia małżeństwa, przewidzianych w ustawach tego Państwa (świadectwo zdolności do zawarcia małżeństwa). — Zgodnie z przepisem § 100 ust. 2 cyt. rozporządzenia, świadectwo zdolności do zawarcia małżeństwa, wydane przez władzę krajową państwa ojczystego cudzoziemca, powinno być opatrzone klauzulą legaliza-

cyjną właściwego polskiego przedstawicielstwa konsularnego, stwierdzającą, że dana władza jest właściwą do wydania świadectwa według przepisów danego państwa, chyba, że umowa zawarta przez Polskę z danym państwem zwalnia takie świadectwa od legalizacji.

W związku z tym, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 15 z dnia 20.III. 1946 r. wyjaśniło podległem władzom, że świadectwo zdolności zawarcia małżeństwa, wystawione przez władzę krajową cudzoziemca nie wymaga superlegalizacji ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, czego często żądają Urzędy Stanu Cywilnego. Żądania takie są niesłuszne, gdyż w tych wypadkach wystarcza legalizacja cudzoziemskiego dokumentu przez właściwy polski urząd konsularny.

Natomiast świadectwa takie, wystawione lub zalegalizowane przez Wydziały Konsularne przedstawicielstw dyplomatycznych lub Konsulaty obcych państw w Polsce, są zupełnie wystarczające dla dokonania odpowiednich czynności w Urzędach Stanu Cywilnego i również nie podlegają obowiązkowi superlegalizacji przez jakąkolwiek inną władzę, w tej liczbie i Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Usprawnienie ewidencji i kontroli ruchu ludności. W dążeniu do usprawnienia ewidencji i kontroli ruchu ludności Ministerstwo Administracji Publicznej zdecydowało się poddać pewnym zmianom sposób stosowania niektórych postanowień rozporządzenia z dnia 23.V. 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 54 poz. 489) o meldunkach i księgach ludności oraz instrukcji o prowadzeniu rejestru mieszkańców z dnia 27.XI. 1930 r. (Monitor Polski Nr 291).

Praktyka bowiem wykazała, że szereg tych przepisów należałoby zmodyfikować, względnie rozwinąć. W szczególności dotyczy to § 26 p. b. i § 27 ust. 2 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia oraz § 71 ust. 1 wspomnianej instrukcji.

W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 19 z dnia 7.V. 1946 r. zarządziło zamknięcie ksiąg rejestru domów wzoru Nr 9 i zastąpienie ich kartotekami terytorialnymi zgłoszeń kart meldunkowych wzorów Nr 1 (11), Nr 3, i Nr 3 A (Nr 1 A).

Okólnik ten podaje również sposób ułożenia tych zgłoszeń w ramach kartoteki.

Dalsze punkty tego okólnika nakładają na gminy, prowadzące rejestr mieszkańców systemem kortotekowym, obowiązek zakładania indywidualnych kart dla wszystkich mieszkańców danej gminy. kończących w danym roku 17 lat, którzy dotąd byli wpisani wspólnie na jednej karcie rodzinnej z rodzicami.

Poza tym okólnik ten poleca, by zakładanie rejestrów mieszkań-

ców w gminach. w których uległy one zniszczeniu, zakończone zostało najpóźniej do końca października br.

Ważność oświadczenia woli zawarcia małżeństwa. Wobec nasuwających się poszczególnym Urzędom Stanu Cywilnego wątpliwości, czy małżeństwo należy uznać za zawarte w wypadku, gdy po złożeniu oświadczenia wstępujących w związek małżeński i po dokonaniu ogłoszenia przez urzędnika stanu cywilnego, przewidzianego w art. 74 prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. Nr 48 poz. 272 z 1945 r.) jedna ze stron odmówiła na akcie małżeństwa podpisu, oświadczając iż rozmyśliła się i nie zamierza wstąpić w związek małżeński, Ministerstwo Administracji Publicznej po porozumieniu się z Ministerstwem Sprawiedliwości okólnikiem Nr 20 z dnia 17 maja 1946 r. wyjaśniło Wojewodom. co następuje:

W myśl przepisu art. 11 prawa małżeńskiego (Dz. U. R. P. Nr 48 poz. 270 z 1945 r.) zawarcie związku małżeńskiego następuje przez złożenie przez przyszłych małżonków publicznie przed urzędnikiem stanu cywilnego w obecności 2 świadków zgodnego oświadczenia, że wstępują w związek małżeński. Po złożeniu przed urzędnikiem stanu cywilnego powyższego oświadczenia, ten ogłasza, że wobec publicznego zgodnego oświadczenia obojga wstępujących w związek małżeński — małżeństwo ich jest zawarte według przepisów prawa cywilnego. Z przytoczonych przepisów wynika, że istotnym momentem dla stwierdzenia ważności zawartego małżeństwa jest wspomniane ogłoszenie zawarcia młżeństwa przez urzędnika stanu cywilnego (art.74 zdanie ostanie prawa o aktach stanu cywilnego).

Sporządzenie aktu małżeństwa nie jest istotną częścią składową formy zawarcia małżeństwa. której zachowanie byłoby warunkiem ważności małżeństwa, gdyż akt małżeństwa jest tylko dowodem zawarcia związku małżeńskiego (art. 75 cyt. prawa o aktach stanu cywilnego).

W świetle powyższych wywodów odmowa podpisu stron lub świadków na akcie małżeństwa nie jest przeszkodą do jego sporządzenia. — Jeżeli osoba biorąca udział w sporządzeniu aktu — odmawia podpisu, urzędnik stanu cywilnego winien postąpić stosownie do przepisu § 90 .ust. 2 rozporządzienia z dnia 24.XI. 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr54 poz. 304) t. j. zaznaczyć to w treści aktu z wymieniem przyczyny odmowy podpisu.

Akt małżeństwa winien być z reguły sporządzony niezwłocznie po stwierdzieniu przez urzędnika stanu cywilnego, że małżeństwo zostało zawarte przez strony. Nie przesądza to jednak dopuszczalności sporządzenia takiego aktu w czasie późniejszym, o ile wymagać tego będą specjalne okoliczności (naprzykład nagła choroba jednej ze stron lub urzędnika stanu cywilnego, pożar, napad bandycki itp. wypadki).

Ulgi w opodatkowaniu rasowych psów myśliwskich. Ze względu na potrzebę zwiększenia pogłowia rasowych psów myśliwskich, prawie zupełnie wyniszczonych w okresie okupacji, Polski Związek Łowiecki zwrócił się do Ministerstwa Administracji Publicznej z prośbą o zupełne lub częściowe zwolnienie od opodatkowania samoistnym podatkiem komunalnym pobieranym na zasadzie art 20 ustawy z dnia 11.VIII. 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. z 1936 r. Nr 62, poz. 454) rasowych psów myśliwskich. Przez stosowanie ulg podatkowych zdaniem tego związku zachęci się myśliwych do hodowli tego rodzaju psów. a szczególnie legawców, gończych i tropowców, niezbędnie potrzebnych do uprawiania prawidłowej gospodarki łowieckiej.

Wobec tego, że prawidłowo prowadzona gospodarka łowiecka, poza tępieniem szkodników, przysparza korzyści w postaci niebędnego dla celów wyżywienia ludności mięsa oraz w postaci skór futerkowych i garbarskich, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 24 z dnia 24.V. 1946 r. zaleciło związkom samorządowym, by w swojej polityce podatkowej uwzględniały moment pożyteczności rasowych psów myśliwskich i stosowały zwolnienia takich psów od podatku (dotyczyć to może specjalnie rasowych reproduktorów) lub przynajmniej udzielały odpowiednich ulg podatkowych. W okólniku tym podane są podstawy prawne, na zasadzie których ulgi te należy przyznawać.

Dekrety o podatkach i o finansach komunalnych. W związku z ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw R. P. Nr 19, poz. 128 dekretu z dnia 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych i pod poz. 129 dekretu z tejże daty o finansach komunalnych, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 26 z dnia 31.V. 1946 r. wskazało Wojewodom, jakimi zasadami należy się kierować przy wykonywaniu tych dekretów.

Jak z brzmienia ich wynika, szereg postanowień tych dekretów wymaga rozwinięcia ich w przepisach wykonawczych, których wydanie jest w kilku artykułach dekretów wyraźnie zastrzeżone. Zanim jednak wydane zostaną odpowiednie przepisy wykonawcze,— trzeba będzie w praktyce w wielu przypadkach posługiwać się nadal przepisami wykonawczymi, wydanymi do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11.VIII. 1923 r. i ustawy z dnia 14.IV. 1924 r. o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych w Woj. Śląskim, oraz kierować się wskazówkami okólników, wyjaśniających bliżej te przepisy — oczywiście jednak poza przypadkami, gdy dane zagadnienie jest inaczej uregulowane w nowych dekretach.

Poza tym oba dekrety zawierają szereg postanowień, których wprowadzenie w życie nie wymaga wydawania przepisów wykonawczych, ani też nie powinno nastręczać żadnych wątpliwości. Jeżeli zaś chodzi o postanowienia. wymagające przepisów wykonawczych, to i w tym zakresie mogą już obecnie być podjęte w terenie pewne czynności przygotowawcze, które bądź wynikają z postanowień dekretów, bądź też posłużyć mogą jako materiał dla projektów przepisów wykonawczych. Dotyczy to w szczególności tych postanowień dekretu o podatkach komunalnych, które regulują wymiar i pobór podatku gruntowego (art. 7 i 8). Dalsze punkty tego okólnika omawiają sprawy, regulujące wymiar i pobór podatku od nieruchomości (art. 15—22), od lokali (art. 24—31), od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk (art. 32), od kopalń (art. 33), od spożycia w zakładach gastronomicznych (art. 39).

Teksty wyżej wymienionych dekretów dają ponadto podstawę do dalszego posunięcia naprzód prac nad budżetami.

Okólnik ustala terminy przedstawienia preliminarzy budżetowych władzom nadzorczym do zatwierdzenia w sposób następujący:

a) dla gmin wiejskich i miast niewydzielonych — do dnia 15 lipca 1946 r.
b) dla miast wydzielonych i dla pow. zw. sam. — do dnia 31 lipca 1946 r.
c) dla wojewódzkich związków samorządowych oraz dla m. st Warszawy i m. Łodzi do dnia 15 sierpnia 1946 r.

W wyjątkowych przypadkach niemożności dotrzymania powyższych terminów mogą one być — za zgodą władzy nadzorczej — przedłużone o 2 tygodnie.

Okólnik nakłada na Wojewodów obowiązek wydania zarządzeń w kierunku zaznajomienia związków samorządowych z przepisami obu dekretów oraz terminowego wykonania zawartych w tym okólniku zarządzeń.

Zatrudnianie b. funkcjonariuszów policji państwowej. Dekretem z dnia 15.VII.1944 r. (Dz. U. R. P. Nr. 2, poz. 6) rozwiązana została b. policja państwowa, jako zorganizowana formacja publiczno-prawna.

Celem umożliwienia ponownego wstąpienia do służby państwowej tym byłym funkcjonariuszom P. P., którzy nie splamili się współpracą z okupantem, ani żadnym czynem niegodnym Polaka— zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29.VIII.1945 r. powołana została Komisja Rehabilitacyjno - Kwalifikacyjna przy Prezydium Rady Ministrów.

W związku z tym i uznając konieczność stosowania jak najdalej idącej ostrożności przy zatrudnianiu tej kategorii osób, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnem z dnia 30.I.1946 r

Nr. I. O. 189/46 prosiło Wojewodów o wydanie waściwych zarządzeń, by b. funkcjonariusze P. P. byli przyjmowani do pracy po uzyskaniu zaświadczenia Komisji Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjnej ci zaś b. funkcjonariusze P. P., którzy wstąpili już do służby państwowej — złożyli niezwłocznie do Komisji wnioski o rehabilitację.

Występowanie Wydziału Powiatowego na zewnątrz. Z uwagi na to, że niejednokrotnie art. 14, 17 i 23 dekretu o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego z dnia 23.XI.1944 r. (Dz. U. R. P. Nr. 14, poz. 74) były interpretowane niewłaściwie, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnem z dnia 17.XI.1945 r. Nr. III.S.15871/45 udzieliło Wojewodom następujących wyjaśnień:

Wydział Powiatowy jest ustawowo powołanym organem wykonawczym powiatowej rady narodowej, jest więc między innymi organem zarządzającym i wykonawczym samorządu powiatowego i jako taki posiada własny zakres działania, określony przepisami art. 17 łącznie z art. 23 cytowanego dekretu. Z tego też względu Wydział Powiatowy może używać własnej pieczęci z godłem państwowym i występować w korespondencji urzędowej we własnym imieniu.

Nie stoi temu na przeszkodzie fakt, że czynności biurowe Wydziału Powiatowego załatwia Starostwo, jak na to wskazują przepisy art. 14 łącznie z art. 23 cytowanego dekretu.

Zwalczanie szkodnictwa leśnego. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 13.II.1946 r. Nr. IV.AP.114/46 podało do wiadomości Wojewodów, że wobec wielkich rozmiarów dewastacji i kradzieży leśnych, rozporządzeniem z dnia 21.XI.1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 57, poz. 327) zostało wprowadzone na okres czasu do dnia 30.XI.1946 r. przyspieszone postępowanie karno-administracyjne w sprawach, dotyczących szkodnictwa leśnego (cz. I rozdział II ustawy z dnia 14.IV.1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 39, poz. 224).

Zgodnie z przepisami art. 53 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.III.1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 38, poz. 365) wprowadzenie postępowania przyspieszonego powoduje, że:

1) terminy, przewidziane dla złożenia żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i wniesienia sprzeciwu przeciwko nakazowi karnemu, ulegają skróceniu do trzech dni,

2) orzeczeń nie doręcza się. Ogłoszenie orzeczenia zastępuje jego doręczenie,

3) Sądy wyznaczają rozprawy na czas nie późniejszy, niż 14 dni, a jeżeli oskarżony i świadkowie mieszkają w siedzibie Sądu — nie później szy niż 7 dni,

4) zachowanie przepisów o terminach między doręczeniem we-

zwania oskarżonemu, a dniem rozprawy głównej nie jest obowiązkowe,

5) grzywny, wymierzone nakazem karnym lub orzeczeniem administracyjnym są natychmiast wykonalne.

Powiatowe władze administracji ogólnej winny również jak najszybciej rozpatrywać wszelkie sprawy o szkodnictwo leśne oraz szybko egzekwować nałożone kary.

Wobec ogłoszenia dekretu z dnia 16.XI.1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 312) uzyskały władze adm. możliwość wymierzania za szkodnictwo leśne grzywien dostosowanych do obecnych stosunków gospodarczych.

Ponieważ kara pieniężna nie zawsze jest wystarczającym środkiem w stosunku do niektórych jednostek, należy orzekać w szczególności w sprawach o wyrąb i zabór drzewa z cudzego lasu karę aresztu w wysokim wymiarze, jako karę zasadniczą. Oczywiście przy wymiarze kary należy mieć każdorazowo na względzie obowiązujące w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego przepisy art. 54 i 56 k. k.

Wreszcie nałożono na Wojewodów obowiązek współdziałania władz administracji ogólnej i samorządu — z administracją lasów w celu przeciwstawienia się niszczeniu lasów.

Równocześnie zostało uchylone pismo okólne Ministerstwa z dnia 22.XI.45 r. Nr. IV.17014/45. (wydrukowane w Nr. 1 Gazety Administracji z 1946 r., str. 79).

Przekazywanie wpływów z opłat rejestracyjnych przez związki samorządowe. Ze sprawozdań Wojewodów wynika, że Związki samorządowe przetrzymują znaczne sumy z tytułu udziału izb przemysłowo-handlowych i izb rzemieślniczych oraz szkół zawodowych we wpływach z opłat rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć, pobranych w 1945 r. w myśl ustawy z dnia 25.IV.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr. 34, poz. 293).

Powoływanie się Związków Samorządowych na trudne warunki finansowe nie usprawiedliwia pozbawiania wpływów samorządu gospodarczego, mającego do wykonania również szereg zadań publicznych, na wypełnienie których muszą mieć odpowiednie środki finansowe.

Ze względu na powyższe, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnem z dnia 14.II.46 r. Nr. III.SF.19322/45 zarządziło, by Wojewodowie, po zebraniu szczegółowych danych o przetrzymanych z tego tytułu sumach przechodnich — wydali odpowiednie zarządzenia w kierunku jak najszybszego przekazania należności i sprawdzenia wykonania przy dokonywanych lustracjach Związków Samorządowych.

Międzynarodowa wymiana metryk. W myśl przepisu § 21 rozporządzenia wykonawczego z dnia 24.XI.1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 54, poz. 304) akta stanu cywilnego, nadesłane do kraju w trybie międzynarodowej wymiany metryk, winny być użyte z urzędu, jako podstawa do dokonania wzmianek dodatkowych lub przypisków jeżeli z ich treści da się ustalić miejsce sporządzenia odnośnych aktów stanu cywilnego w Polsce, po czym zostaną złożone na przechowanie w Ministerstwie Administracji Publicznej, które prowadzi specjalny skorowidz tych aktów.

Wobec tego, że zachodzą wypadki kierowania aktów stanu cywilnego w drodze międzynarodowej wymiany metryk bezpośrednio do władz i urzędów miejscowych, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 26.II.46 r. Nr. IV.AC.641/46 zarządziło, aby wszystkie nadesłane w tej drodze do tych władz i urzędów po dniu 1/I b. r. akta stanu cywilnego, po ich odpowiednim zużytkowaniu były przekazywane Ministerstwu Administracji Publicznej.

To samo dotyczy aktów, z których treści nie da się ustalić miejsca sporządzenia odnośnych aktów stanu cywilnego na podległych Wojewodom terenach.

Dysponowanie spornym mieniem. Ministerstwo Administracji Publicznej otrzymuje wiadomości o sporach między różnymi władzami i instytucjami państwowymi co do prawa zarządzania i dysponowania mieniem państwowym.

Zdarzają się wypadki, że urzędy czy instytucje, będące w posiadaniu spornego mienia, dysponują nim przed ustaleniem przysługujących im praw, a nieraz nawet specjalnie zwlekają z rozstrzygnięciem sporu, narażając w ten sposób Skarb Państwa na niepotrzebne, nierzadko znaczne straty.

W związku z tym, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 27.II.46 r. Nr. O. Og.192/46, wyjaśniło, że urzędy, czy instytucje, w których posiadaniu znajduje się sporne mienie, powinny jedynie dokonywać niezbędnych czynności zabezpieczających, a nie mają prawa dysponować nim, dopóki sprawa właściwości nie zostanie ostatecznie rozstrzygnięta.

W wypadkach, gdy taki spór o prawo zarządzania, dysponowania mieniem państwowym nie może być załatwiony w drodze bezpośredniego porozumienia się między zainteresowanymi, sprawa winna być bezzwłocznie przekazana właściwej władzy przełożonej do decyzji.

Pismo to nakłada na Wojewodów obowiązek wydania władzom podległym stosownych zarządzeń.

Wydawanie kart łowieckich. Na wniosek Ministerstwa Leśnictwa, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym

z dnia 19.III.1946 r. Nr. IV.AP.554/46 wyjaśniło Wojewodom, że ostatnio został opracowany projekt dekretu o zmianie przepisów prawa łowieckiego. Do chwili ogłoszenia dekretu w zakresie wydawania kart łowieckich należy kierować się przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.XII.1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 110, poz. 934).

Zarazem nadmienia się, że zwierzchni nadzór nad sprawami łowieckimi przejęło od Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych — Ministerstwo Leśnictwa.

Pod względem prawnym sprawa ta ma być uregulowana w najbliższym czasie dekretem o utworzeniu i zakresie działania Ministerstwa Leśnictwa.

Korzystanie z podwód przez organa bezpieczeństwa publicznego i milicji obywatelskiej. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 20.III.1946 r. Nr. IV.AA.1056/46, podało do wiadomości Wojewodów treść okólnika Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Nr. 9 z dnia 15.II.1946 r. w sprawie korzystania z podwód przez organa Bezpieczeństwa Publicznego i Milicji Obywatelskiej z nadmienieniem, że korzystanie z podwód jest odpłatne, jak to wyraźnie zaznaczono w okólniku Ministerstwa Administracji Publicznej Nr. 34 z dnia 27.VII.45 r.

W okólniku Nr. 9 Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego wyjaśniło władzom podległym, że:

1) żądania świadczeń osobistych oraz dostarczania podwód winny być ograniczone do wypadków faktycznej konieczności,

2) występować wobec ludności z żądaniem dostarczenia podwód należy wyłącznie za pośrednictwem władz administracji ogólnej,

3) organa Bezpieczeństwa Publicznego i Milicji Obywatelskiej mogą z takimi żądaniami występować bezpośrednio do ludności jedynie wówczas, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa publicznego, a sprawa nie cierpi zwłoki, jak naprzykład w razie natychmiastowej potrzeby zapobieżenia przestępstwu, lub w wypadku bezpośredniego pościgu za przestępcą,

4) obowiązek świadczeń nałożony być może tylko przez organa kierownicze, nie zaś przez poszczególnych funkcjonariuszy,

5) wzbronione jest żądanie przymusowych świadczeń osobistych, lub dostarczania podwód dla celów prywatnych,

6) w wypadku zniszczenia, uszkodzenia lub straty środka przewozowego, które nastąpiło przy pełnieniu obowiązku świadczeń, bez winy właściciela, winno być wypłacone odszkodowanie.

Władza dyscyplinarna dla sołtysów. W związku z zapytaniami, czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294)

zachował moc obowiązującą, Ministerstwo Administracji Publicznej wyjaśniło pismami z dnia 4.I.1946 r. Nr. III.21029/45, do Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach i z dnia 27.III.1946 r. Nr. III.SO.1454/46 do Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, że przepisy powołanej ustawy zachowały moc obowiązującą o tyle, o ile nie pozostają w sprzeczności z przepisami oraz zasadniczymi przesłankami prawno-politycznymi i intencjami ustawodawstwa wydanego po dniu 22.VII.1946 r., a w szczególności ustawy z dnia 11.IX.1946 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. R. P. z 1946 r. Nr. 3, poz. 26) i dekretu z dnia 23.XI.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr. 14, poz. 74).

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 24 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy z dnia 23.III.1933 r. utracił moc obowiązującą.

W myśl art. 23. ust. pierwszy cytowanego dekretu listopadowego władzą porządkową dla sołtysów jest tak, jak dla burmistrzów i wójtów — Wydział Powiatowy, władzą zaś odwoławczą w sprawach kar porządkowych — wojewoda, a w sprawach dyscyplinarnych — prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Ponieważ art. 23 ust. drugi dekretu nie czyni wyjątku dla sołtysów, przeto należy uznać, że nietylko władza porządkowa ale i dyscyplinarna jest dla burmistrzów, wójtów i sołtysów jedna i ta sama. Do sołtysów więc (i podsołtysów) stosuje się odpowiednio przepisy art. 20 dekretu listopadowego z tym, że do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sołtysów (i podsołtysów) są właściwe komisje dyscyplinarne przy powiatowych radach narodowych, powołane w sposób, przewidziany w rozporządzeniu Ministra Administracji Publicznej z dnia 15.III.1945 r. o komisjach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko członkom organów wykonawczych samorządu terytorialnego, powiatowego oraz gmin wiejskich i miejskich (Dz. U. R. P. Nr. 10, poz. 52).

Wprawdzie § 1. tego rozporządzenia nie wymienia sołtysów, należy ich jednak traktować narówni z członkami organów wykonawczych gmin, choćby z tego względu, że są pomocnikami wójtów na obszarze gromad, oraz zasiadają w zarządach gminnych w przypadkach, gdy przedmiotem obrad są sprawy, dotyczące danej gromady (art. 32 dekretu listopadowego).

Przekazanie przedsiębiorstw upaństwowionych i majątków opuszczonych i poniemieckich samorządowi terytorialnemu lub spółdzielczości. Ustawa z dnia 3.I.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. R. P. Nr. 3, poz. 17) w art. 5 przewiduje, że niektóre przedsiębiorstwa upaństwowione będą przekazane samorządowi terytorialnemu lub spółdzielczości.

Również dekret z dnia 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. R. P. Nr. 13, poz. 87) w art. 12 przewiduje, że majątki poniemieckie i porzucone zostaną przekazane w zarząd właściwym, ze względu na rodzaj danego majątku Ministerstwom lub organom samorządu terytorialnego.

W związku z wyżej wymienionymi przepisami Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 17.V.1946 r. Nr. SG. 2755/46 zwróciło się do Wojewodów o nadesłanie swych opinii:

1) jakiego rodzaju przedsiębiorstwa upaństwowione należałoby przekazywać samorządowi terytorialnemu, a jakie spółdzielczości i

2) jakiego rodzaju majątki poniemieckie i opuszczone należałoby przekazać samorządowi terytorialnemu.

Prawne uznanie Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego oraz Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów. Ministerstwo Administracji Publicznej uznało decyzjami:

1) z dnia 26.IV.1946 r. Nr. V, 2418/46 Radę Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego w Polsce i

2) z dnia 4.V.1946 r. Nr. 2433/46 Polski Kościół Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów za publiczno-prawne związki religijne.

Siedziba Rady Unii mieści się w Warszawie, Al. Jerozolimskie Nr. 93/37, zaś Rady Naczelnej Polskiego Kościoła Ewang. Chrześcijan Baptystów — w Warszawie, ul. Poznańska 13.

Podając powyższe pismem okólnym z dnia 23.V.1946 r. Nr. V.W Ch.2808/46 do wiadomości Wojewodów, Ministerstwo Administracji Publicznej prosiło o wydanie podległym władzom zarządzeń traktowania obu tych związków religijnych, jako wyznań prawnie uznanych.

Z RESORTU ODBUDOWY.

Komisja do Badań nad Standartami Budowlanymi przy Min. Odbudowy.

W okresie powojennych zniszczeń i trudności finansowych, racjonalne dysponowanie materiałem posiadanym i jednocześnie dążenie do stworzenia jaknajszybciej warunków normalnych dla życia, wysuwa na plan pierwszy zagadnienie standartów budowlanych. W tym celu powołana przy Ministerstwie Odbudowy Komisja do Badań nad Standartami Budowlanymi podjęła prace nad ustaleniem standartów przestrzennych, wyposażeniowych i estetycznych dla budownictwa mieszkaniowego, biurowego i użyteczności publicznej oraz możliwości ich realizacji. W skład Komisji weszli fachowcy i wybitni specjaliści i odpowiednich dziedzin nauki. Do badań wykorzystywane będą materiały własnych doświadczeń i zdobycze zagraniczne z tej dziedziny, a rezultaty przed wprowadzeniem w życie poddane będą krytyce ogółu społeczeństwa. Na pierwszym zebraniu organizacyjnym pod przewodnictwem wice-ministra J. Żakowskiego obecni byli m. in.: dyr. Głównego Urzędu Statystycznego prof. Szulc, prezes Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej M. Nowicki, dyr. Departamentu Samorządowego Min. Adm. Publicznej A. Załęski oraz przedstawiciele innych ministerstw CUP-u, BOS-u itp.

Ustalono program prac, który podjęły poszczególne podkomisje mieszkaniowa, szkolna, bud. użyteczności publicznej i ekonomiczna.

Należy przypuszczać, że prace Komisji przyczynią się do uregulowania i uaktywnienia naszego budownictwa.

Normy wynagrodzeń za prace instalacyjne.

Ministerstwo Odbudowy (Biuro Zakładów Użyteczności Publicznej) wydało na podstawie rozporządzalnych materiałów tymczasowe normy wynagrodzeń za prace inżynierskie z dziedziny domowych instalacji wewnętrznych.

Normy te, ujęte w tablicę, łatwe do posługiwania się, regulują wysokość wynagrodzenia uprawnionych inżynierów i techników za opracowanie kosztorysów, kierownictwo robót, badanie instalacji

centralnego ogrzewania, wodociągów, kanalizacji, gazu itp., tak przy wykonywaniu nowych instalacji, jako też przy robotach remontowych.

Dotychczas wiele Urzędów Państwowych i różnych instytucji nie posiadając odpowiednich wytycznych, regulowało sprawę powyższych wynagrodzeń indywidualnie, stosownie do umowy zawartej z wykonawcą. Stąd za te same czynności w różnych instytucjach były przeważnie różne i często zbyt wygórowane płace. Poza tym różnorodność wynagrodzeń stwarzała trudności w zatwierdzeniu rachunków u władz nadzorczych.

Obecnie wydane tymczasowe normy regulują tę sprawę w najbardziej uproszczony sposób, stwarzając podstawy do wystarczającego wynagrodzenia i stanowiąc jeden z punktów zasadniczych potanienia budownictwa.

Biuro Odbudowy Stolicy, które już zastosowało te normy u siebie, uzyskało w tej dziedzinie znaczne oszczędności i w dużej mierze przyczyniło się do zastosowania tych stawek we współpracujących instytucjach.

Zjazd członków Polskiego Zrzeszenia Gazowników, Wodociągowców i Techników Sanitarnych.

W dniach 24 — 29 czerwca 1946 r. odbył się w Bydgoszczy XXIII Zjazd członków Polskiego Zrzeszenia Gazowników, Wodociągowców i Techników Sanitarnych, na którym poruszono szereg aktualnych spraw, dotyczących odbudowy Kraju, w dziedzinie Zakładów i Urządzeń Użyteczności Publicznej.

W imieniu Ministra Odbudowy witał Zjazd Dyrektor Biura Zakładów i Urządzeń Użyteczności Publicznej Min. Odbudowy inż. mgr. Z. Rudolf.

Z WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO.

Kurs szkoleniowy.

Zgodnie z zarządzeniem Ministerstwa Administracji Publicznej rozpoczęły się w dniu 11 lutego br. 10-mies. kursa dokształcające dla urzędników Województwa. Wykłady odbywają się codziennie.

Konferencje periodyczne.

Konferencje periodyczne Naczelników Wydziałów i Kierowników Oddziałów prowadzone są pod przewodnictwem I. Wicewojewody Mgra M. Rubińskiego na których referowane są ważniejsze dekrety i rozporządzenia, oraz omawiane aktualne zagadnienia organizacyjne i budżetowo-gospodarcze poszczególnych wydziałów.

„Tydzień Kobiet“.

Z okazji „Tygodnia Kobiet“ odbyło się w dniu 13 marca 1946 r., pod przewodnictwem Wojewody Dra. K. Pasenkiewicza okolicznościowe zebranie wszystkich kobiet zatrudnionych w Urzędzie Wojewódzkim. Po wygłoszeniu stosownych przemówień przez Ob. Wojewodę oraz przedstawicielkę kobiet Ob. Woźniakowską, 58 pracowniczek Urzędu Wojewódzkiego najbardziej pilnych i wydajnych w pracy zostało obdarowanych paczkami UNRRA.

Kurs Ustawy Wodnej.

Staraniem Ministerstwa Reform Rolnych został zorganizowany w Krakowie w czasie od 18 — 23 marca br. Kurs Ustawy Wodnej, dla referentów wodno-melioracyjnych, oraz tych referentów starostw, którzy załatwiają sprawy wodne, z Województw: Śląsko-Dąbrowskiego, Krakowskiego i Rzeszowskiego. Wykłady z zakresu prawa wodnego prowadził Wicewojewoda Mgr. M. Rubiński.

R. H.

Z WOJEWÓDZTWA GDAŃSKIEGO

Terenowe kursy szkoleniowe dla referentów powiatowych władz administracji ogólnej.

W celu podniesienia poziomu wyszkolenia referentów w starostwach (urzędach pełnomocników obwodowych) zarządził Wojewoda Gdański przeprowadzenie terenowych kursów szkoleniowych dla wszystkich referentów tak z działu Ministerstwa Administracji Publ., jak i resortów zespolonych, oddzielnie dla każdego działu.

Myślą przewodnią przy organizacji tych kursów było osiągnięcie zamierzonego celu przez:

a) wykłady teoretyczne fachowe i o znaczeniu ogólnym, w zakresie obowiązującym wszystkich urzędników,
b) praktyczne zapoznanie się z organizacją referatów i pracą referentów w starostwach (urzędach pełnomocników obwodowych),
c) wzajemne poznanie się pokrewnych referentów, wymiana uwag, poglądów i spostrzeżeń.

Kursy odbywają się pod kierownictwem naczelników wydziałów Urzędu Wojewódzkiego, a czasokres ich jest obliczony na przeciąg około 6 miesięcy.

Dla każdego działu przewiduje się najmniej trzy turnusy, po 2 dni każdy, w odpowiednich odstępach czasu. Każdy turnus odbywa się w innym starostwie, (urzędzie pełnomocnika).

M. B.